Canadian
Advisory Council
on the Status of Women

Conseil
consultatif canadien
sur la situation de la femme

BACKGROUND PAPER

HOUSING FOR CANADIAN WOMEN: AN EVERYDAY CONCERN

by Diane Morissette

March 1987

Canadian Advisory Council on the Status of Women

To the memory of Joan C. Simon*

* Joan C. Simon was the architect who designed the first housing co-operative in Canada exclusively for women (The Constance Hamilton Co-op). She died in an automobile accident in November 1986.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

THE OBSTACLES TO DECENT HOUSING 3

A Question of Income 3
Owner or Tenant: What is the Difference? 5

Housing for Single-Parent Households: A Serious Dilemma 7

Homeless Women: Day-to-Day Survival 10

Aging and Appropriate Housing: A Time to Make Choices 12

Complicating Factors: Geographic Isolation, Ethnic Origin, and Disability 12
Rural and Native Housing: Common Characteristics 13
Native Women: The Fourth World at Home 15
Female Immigrants: Adjusting to a New World 16
Disabled Women: What Are Their Needs? 17
Teenaged Mothers: So Young and One More to House 18
Battered Women and the Absurdity of Having to Leave One's Home 19

FEDERAL SOCIAL HOUSING POLICY 21

The Period 1978 to 1985 21
Non-Profit and Co-operative Housing 22
Other Social Programs 23

The Impact of the 1985 Federal Housing Policy 25
The Expanded Role of the Provinces 25
The New CMHC Requirements: Too Many People Left Out 27

WOMEN'S PLACE IN NEW FORMS OF HOUSING: GAINS, LIMITATIONS, AND POSSIBILITIES 31

APPENDIX I 33

APPENDIX II 34

NOTES 37

INTRODUCTION

The United Nations (U.N.) has proclaimed 1987 the International Year of Shelter for the Homeless. In doing so, it wished to remind those States that have embraced the principles of the Universal Declaration of Human Rights of their political commitment with respect to Article 25:

> Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services. . . .[1]

But on a world scale, we are still far from having achieved this objective. It is estimated that nearly one billion people are without proper housing and one hundred million are effectively homeless.[2] Many Canadian women may not feel affected by these figures, concerned as they are with finding housing, balancing the budget at the end of the month, or insulating a poorly heated apartment for the winter.

And yet, at the 1985 Nairobi Forum marking the end of the Decade for Women, access to housing, water, and minimum health conditions was seen as a prerequisite to women's equality. The strategies for future action for the advancement of women that emerged from Nairobi, and adopted at the official conference of governments held concurrently with the Forum, included numerous recommendations with respect to housing, living conditions, and community development.

The flow of people to the cities in the developing countries, the squatters on the outskirts of Third World capitals, the beggars wandering the streets, the refugee camps – all become more tragic because of the large numbers of people involved in contrast to those who enjoy adequate housing.

Although to a lesser degree, Canadians are also finding it increasingly difficult to find adequate and affordable housing. Several factors may explain this phenomenon, including:

- the impoverishment of social groups, including single-parent households headed by females;

- the increase in the number of women who must provide for their own, or their family's, housing needs;

- rising rents and social attitudes that are slow to recognize changes in the make-up of the family;

- population pressure in the cities, owing to the influx of immigrant families and of people from regions of high unemployment.

The first part of this background paper describes, by means of examples, how housing problems concretely affect the lives of Canadian women in general, and certain groups of women in particular. This description, however, is not intended to be exhaustive, for information as to how age, ethnic origin, family responsibilities, geographic isolation, and physical or mental disabilities add to the problem of finding housing is not always available or is very scarce.

The second part of this paper briefly surveys the federal social housing policy of recent years for meeting the core housing need. The impact already being felt of the 1985 national direction for housing solutions will also be considered. Finally, the gains and limitations of women's involvement in the development of new social housing formulas will be examined.

This analysis is based essentially on existing literature and on interviews with administrators or beneficiaries of social housing programs. As a final note, **Women and Housing: Changing Needs and the Failure of Policy**, by Janet McClain and Cassie Doyle, published in 1984 by the Canadian Council on Social Development (CCSD), is still an excellent reference work.

THE OBSTACLES TO DECENT HOUSING

A QUESTION OF INCOME

In an ideal society, individuals and families would be completely free to choose the type of housing they wanted (owning their own home, renting, joining a housing co-operative). An individual's needs change in the course of a lifetime according to age, marital status, family responsibilities, and health; various forms of housing should be available to accommodate these changes.

But for a large segment of the population, the choice of housing is limited by income. Moreover, political measures with respect to social housing do not necessarily keep pace with needs. These are some of the issues to be examined at more closely here.

In 1984, a teenaged girl being interviewed as part of the CACSW study **"What Will Tomorrow Bring?. . ."** was asked the following question: "What woman do you most admire?" Her answer: "My mother. At the end of every month it's hard to pay the rent, and she always manages to find a way." Her comment reflects the extent to which paying the rent is an amazing feat requiring financial acrobatics on the part of many women in this country. Furthermore, lease renewal is a cause of worry for many of these women. Any rent increase by the landlord, whether justified or not, can prove too high for a person on a limited budget.

Almost everyone knows neighbours or relatives who have resigned themselves to rent increases. A number of factors enter into the decision: the cost of moving, the time needed to resettle the family in a new neighbourhood and find the appropriate services, the shortage of apartments, and so on. "I'll clean other people's houses to pay for the increase, look after children, take on a little more dressmaking in my home." These are the small miracles needed to get through the month which prompted the young girl mentioned earlier to say: "My mother is admirable."

Obviously, moving without difficulty or remaining in one's apartment or house depends on income and on how much can be budgeted for housing.

The Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), the main agency responsible for administering housing policy at the federal level, has identified three categories of families or individuals with a core social housing need:[3]

- individuals or families paying 30 per cent or more of their gross income for rent, and for whom the basic cost of a decent housing unit of suitable size, in their market area, represents 30 per cent or more of their income;

- households paying less than 30 per cent of their income on rent but living in housing that is too small or of poor quality, and for whom the basic cost of a decent housing unit of suitable size, in their market area, represents 30 per cent or more of their income;

- households with a need for special purpose accommodation, such as the disabled, the elderly, female victims of violence, juvenile delinquents, or individuals with alcohol or drug problems, and requiring special services.

In 1984, based on these criteria, CHMC assessed the number of households with a housing need at 1,022,000. The average annual income of these families was $10,000.

Forty per cent of these households were seniors, 26 per cent were unattached individuals under 65 years of age, 14 per cent were families with children, and 12 per cent were single-parent households, mainly female-led.[4]

However, these statistics seem to underestimate the real needs of unattached women or single parents, considering how many of them live below the poverty line.

Statistics Canada and the National Council of Welfare established this poverty line figure by calculating the proportion of their income these individuals or households must spend on essentials such as food, shelter and clothing, compared to people living on middle incomes, taking into account such factors as family size, location (urban or rural), and population density in the region.[5]

The figures are revealing indicators of the feminization of poverty in Canada. They show that, in 1984, 42.9 per cent (337,300) of female-led households lived in some degree of poverty, compared to 11.3 per cent (669,700) of male-led households.[6] Needless to say, these proportions increase with the number of dependent children.

Regardless of age group, in 1984, 43.3 per cent of unattached females were living below the poverty line. The rate for men was 32.4 per cent.[7]

The poverty line itself may not coincide with what people consider to be the minimum income necessary to meet needs they feel are just as essential, such as health and social services, transportation, recreation, and so on.

Mothers of young children or teenagers are under pressure from our leisure society to give in to successive fads. Bicycles, hockey equipment, and skates are all part of the socialization of children in this society and add to household expenses. When the opportunity comes for these mothers to think of their own leisure activities, there is no more money or time left. But even without considering these expenses that may be essential because of our social values, one still finds that a higher proportion of women than men live below the poverty line and consequently spend too large a portion of their income on housing.

Owner or Tenant: What Is The Difference?

In 1981, there were two million households in Canada; 63 per cent were homeowners, the rest were tenants. Only 38 per cent of female household heads were homeowners; the remainder had to rely on the rental market for housing. On

the other hand, only 30 per cent of male household heads were in a similar situation.[8]

These data show that women, more than men, are subject to the effects of rent fluctuations, decreases in the number of low-income housing units, and trends in the real estate market favouring the conversion of housing units into co-operative housing.

In addition, the vacancy rate of residential buildings for all metropolitan areas was 1.4 per cent.[9] This shortage, far more pronounced in central and eastern Canada, means that women must spend more time looking for a dwelling, without knowing whether it will be available, affordable, sanitary, or close to essential services (grocery stores, child care facilities, schools, health services, public transit, and so on).

Therefore, in 1983, CMHC identified two categories of tenant households with a core housing need: unattached females and single-parent households headed by females.

Table 1 illustrates the situation more clearly.[10]

Table 1 Core Housing Need For Tenant Households in 1983

	Average income $	Percentage %
All Tenant Households	20,266	18.3
Unattached Individual(s) (female)	13,023	30.6
Single-Parent (female)	13,175	35.2
Unattached Individual(s) (male)	18,878	19.7
Single-Parent (male)	22,561	17.7

The definition of single-parent household used by CMHC includes households with no dependent children; this would include a 75-year-old mother living with her 55-year-old son. Thus, the average incomes shown in this table are undoubtedly higher than the actual incomes of single-parent households with only dependent children.

HOUSING FOR SINGLE-PARENT HOUSEHOLDS: A SERIOUS DILEMMA

Between 1971 and 1981, the proportion of female-led households increased by 59 per cent.[11] As explained above, these households live in poverty, pay rent, and are identified as being in core need of housing.

But what is the social impact of this poverty? In concrete terms, what difficulties do these families experience in paying for housing, moving when they are evicted, and so on? These are some of the questions that are currently the focus of surveys and field studies.

The recent studies by Fran Klodawsky, Aron Spector, and Damaris Rose, for CMHC, indicate that social housing policy does not take the specific reality of single-parent households into account in the design of programs, the identification of target groups, and other factors.[12]

In fact, though these households are the largest clientele of public housing in Canada (making up nearly 25 per cent of the total), program administrators have not been very sensitive to their special needs: access to public transit, shopping centres, child care services, and a safe environment.[13] Furthermore, public housing high-rises concentrated in a single neighbourhood have tended to stigmatize their occupants and aggravate social problems related to poverty. However, the stability of a rent set at 25 per cent of their income takes precedence over the quality of life. Yet both these criteria should be closely connected in the thinking of social housing planners.

The criteria of eligibility for subsidized housing do not take into account the transformation of the family. Thus, middle-aged women are being evicted from social housing in which they raised their families because they no longer have dependent children. These women have trouble finding housing elsewhere because of their low incomes. Adjustment mechanisms for the beneficiaries of social housing should be developed which would take into account the life cycle and changes in women's family responsibilities.[14]

CMHC regards 30 per cent of household income spent on housing as acceptable; for families that do not benefit from social or public housing, this proportion is far from realistic. A recent study conducted in south-central Montreal, where the construction of low-income public housing is concentrated, revealed that women who were ineligible for this housing spent 45 per cent of their budget on shelter.[15] The document shows that low-income housing is still the most attractive short-term solution for single-parent households, but the waiting lists are long.

The current market trend of converting of downtown apartments into condominiums or co-operatives, ("gentrification") forces low-income families to the outskirts of cities, thereby increasing travel time for many women who work outside the home.

Furthermore, this transformation of the urban environment makes frequent moves necessary. A recent article published in the magazine **La Vie en Rose** likens the many moves faced by female-led single-parent households in Montreal to a game of musical chairs, because of the rapid change in a number of downtown districts. It has even been found that as many as 30.7 per cent of female-led households spend more than 50 per cent of their gross monthly income on housing.[16] This is far above the recommended guideline of 30 per cent.

In Toronto, one article reported that about 12,500 families and senior citizens were on waiting lists for social housing.[17] According to this same article, welfare recipients in metropolitan Toronto spend as much as 60 per cent of their income on housing.

CMHC does not compile annual data on the number and socio-economic characteristics of people in core need. Yet these data are absolutely essential in order to measure the real need to build social housing units, and the consequences of any delay in doing so.

In addition to the income factor which complicates their difficult search for an apartment, single-parent households often meet with harassment or anti-family or anti-children attitudes.

In Ontario, the Committee for Equal Access to Apartments, claiming that 70 per cent of apartments in the Toronto-Kitchener-London area were restricted to adults,[18] sought amendments to the Ontario Human Rights Code to prohibit landlords from maintaining this restrictive policy. Bill 7, passed in the Legislature on December 16, 1986, provided an amendment to this effect.

In Ontario, landlords can require leases to be co-signed and prospective tenants to complete forms stating their sources of income, their savings, and similar information. Because of such requirements, welfare recipients are ruled out almost automatically.

A study by the Rosemont housing committee (Comité Logement – Rosemont) in Montreal shows that 40 per cent of the 297 women tenants interviewed had experienced discrimination, and in 12.5 per cent of the cases that discrimination was based solely on the fact that these tenants had children. For more than half of those interviewed, harassment was related to their dealings with their prospective landlord,[19] and was often in the form of sexual harassment or intimidation. Despite legislation prohibiting discrimination, systemic discrimination still persists.

In Halifax, MUMS (Mothers United for Metro Shelters) was established to represent the interests of women grappling with housing problems. However, many other women silently endure the many problems they encounter in their search for an apartment. It is important to document these problems, including the amount of time that women in single-parent households spend looking for a suitable apartment. Mothers evicted a number of times because they could no longer

shoulder rent increases, or were the victims of changes to the downtown area, have at times attracted the public's attention in the most startling ways. Last year in Montreal, a woman and her two children pitched a tent in front of their former home. In doing so, this mother was asking for the public's help in finding shelter elsewhere that would meet her needs. The facts presented here show beyond a shadow of a doubt that, in the short term, social housing acts as a lifeline for many of these families.

HOMELESS WOMEN: DAY-TO-DAY SURVIVAL

Many circumstances, such as ill health or being the victim of violence, can leave women homeless and in urgent need of special purpose housing.

Homeless or vagrant women constantly struggle with the problem of shelter. But just how many of them are living aimlessly in the streets and in makeshift shelters is not known.

Because these women have no permanent residence, they are not included in the population census, and thus it is difficult to give a precise figure. It is hoped that initiatives taken as part of the International Year of Shelter for the Homeless, and the Canadian Council on Social Development's study, expected in 1987, will bring to light some of the facts about the tragic reality of these people.

Having no fixed address, vagrant women are not entitled to welfare benefits. They are therefore utterly dependent on handouts, refuse from wastebins, and public spaces to meet the most basic needs for their survival.

For several years, special shelters have been set up for these women in some metropolitan areas, but there are still too few of them to meet the growing demand.

Aileen D. Ross' study of homeless women in Montreal is the best-documented case in Canada.[20] The 1982 study, carried out at two shelters for homeless women established in the 1970s, shows that the users of these shelters are grappling with serious problems. Depression, alcoholism, violence, and sexual abuse often mark the lives of these women who wander city streets.

The decrease in the number of rooming houses, still the cheapest form of shelter, contributes directly to the increase in the number of women living on the street.[21] More and more young women are joining their elders on the streets because far smaller welfare assistance payments are being issued to those under the age of 30. Separation from a mate leaves women alone in poverty and is one of the factors that lead them to vagrancy. The lack of support for former inmates of psychiatric institutions, and the de-institutionalization of the health care system itself, also put a growing number of women literally on the street.[22]

In Montreal, there are about 3,000 homeless women. The handful of people responsible for Montreal's shelters for the homeless agree that there is a lack of resources and that men in the same circumstances have received more attention from decision-makers. There are 625 beds available for this city's 7,000 to 10,000 homeless men. In comparison, Montreal's three women's shelters provide a total of only 77 beds.

Shelters for the homeless are only a temporary solution to a way of life that more often calls for the "rebuilding of a human being" by instilling confidence and providing the tools necessary to enhance psychic, physical, and economic autonomy. In this regard, a Canadian first occurred last October: the creation of a detoxification clinic for the homeless in Montreal.[23] Hopefully, the International Year of Shelter for the Homeless will lead to the development of needed services and create the proper political climate for the establishment of the necessary programs.

AGING AND APPROPRIATE HOUSING: A TIME TO MAKE CHOICES

Because of the failure to recognize their work in the home, their long economic dependence on a spouse, and their greater life expectancy, elderly women in Canada are poor. In 1982, six out of ten single, divorced, or widowed women over age 65 had an annual income of less than $8,000.[24] In 1980, one half owned their own home, compared to 75 per cent of men who did so.[25] They live less comfortably than younger women and more of them pay for household maintenance and repairs. Based on national averages, in 1982, women aged 65 or over and living alone spent 31 per cent of their income on housing, while the figure for men in this category was 25 per cent.[26]

Because of their greater life expectancy in comparison to men, and the deterioration of health related to aging, women are also the greatest users of the health care network or homes for special care (senior citizen homes, chronic care facilities). In fact, 20.2 per cent of women aged 75 or older lived in such homes, compared to just 13 per cent of men.[27]

In recent years, considerable efforts have been made to build social housing for the elderly which offers various options. But not all women have in their area a network of services that enables them to remain at home if they wish, or homes for special care that promote their autonomy regardless of their health – in short, a quality of life that promotes their personal development in the final stage of their lives.

COMPLICATING FACTORS: GEOGRAPHIC ISOLATION, ETHNIC ORIGIN AND DISABILITY

Primarily because accurate information is lacking, the specific experiences of rural or native women, female immigrants, and women who are victims of violence or who are disabled cannot be discussed in detail in this paper. However, a brief outline of some of the problems faced by these groups will be provided.

Documents presenting the concerns of rural and immigrant women rarely focus on the housing issue. By contrast, the housing needs of native women* are somewhat better documented. Of course, this imbalance of information or interest in no way means that women who belong to these different groups are free of housing problems.

At this time, national networks of female immigrants and women from rural areas are attempting to draw the attention of the public and politicians to the inequalities these women suffer in the legal system. The housing issue, though at the heart of day-to-day life, is being put aside in favour of other priorities.

Rural and Native Housing: Common Characteristics

■ Core need for repairs

According to the 1981 Census, the proportion of dwellings or housing units needing major repairs was distinctly higher in rural areas.

The economic crisis currently hitting the farming sector is prompting family farms to give financial priority to keeping the operation going rather than to improving living quarters.

With respect to native communities, the budgets to be allocated to housing are determined by the various administrative levels, such as the bands and Indian and Northern Affairs Canada. This tends to complicate or slow down the actual process of building or repairing houses.

---

* Unless otherwise indicated, the term "native women" includes Amerindians, Inuits, and Métis.

Table 2 Dwellings needing major repairs

Location	Number	Percentage
Native		
Urban	9,775	11.8
Rural	14,550	21.6
Non-Native		
Urban	364,660	5.7
Rural farm	30,510	11.3
Rural non-farm	132,265	9.2

Source: Canada, Statistics Canada, Census and Household Statistics Branch, **Profile of Native Women: 1981 Census of Canada** (Ottawa: Supply and Services Canada, 1984), table 15.

■ Isolation and violence

Women living in rural areas see their geographic isolation and separation from the community as major obstacles whenever they are the victims of violence in the marriage. Instances of husbands sabotaging motorized vehicles to prevent determined wives from fleeing or leaving them have been documented. Factors such as the lack of a telephone, snow accumulation, and life in small communities which is often full of prejudices with respect to family violence make it significantly more difficult for those who want to leave to do so.[28]

Native women experience similar difficulties but on a larger scale, since many communities north of the 55th parallel can only be reached by plane. Breaking the cycle of violence in the home usually means settling in urban communities to the south that are already hostile to, and ignorant of, native cultural differences.

In remote single-industry cities, women suffer from cabin fever; being confined to their homes over the long winter months affects their mental health.[29]

Native Women: The Fourth World At Home[30]

The living conditions of native women vary, depending on whether they live on- or off-reserve, their geographic isolation, their nation, and whether they leave their community in order to live in an urban area.

The last decade, in particular, has been marked by large migrations of northern natives to the cities. In 1981, more Amerindian women (women from the reserve and band system) lived in urban areas than on-reserve. The phenomenon varies from one region of the country to another and is most predominant in the western provinces. The process of adapting to city life, as well as to prejudices, racism, and culture shock, impede the women's integration into urban society.

In 1981, single-parent households headed by females represented 17 per cent of all native households, while this figure was just 9.2 per cent for non-native households. These native households had to live on incomes that were 30 per cent lower than non native households. Low incomes, therefore, extremely limit their integration into the city. Unscrupulous landlords, taking advantage of the newcomers' ignorance, ask astronomical rents for what can only be described as slums.

Because of housing conditions on the reserves, such as the lack of sanitary facilities and the number of people living under the same roof, native households rank last in Canada with respect to the quality of their dwellings. For example, 10 per cent of native households had 1.5 inhabitants per room, compared with only 2 per cent of non-native households. As well, the housing for 13 per cent of native households living on-reserve had no indoor plumbing. This figure was as high as 27 per cent for native households living in rural areas. Needless to say, unhealthy and crowded living quarters make the work of native women, who have most of the responsibility for the household, vastly more difficult.

Recent amendments to the **Indian Act**, better known as Bill C-31, returned to some 20,000 natives in Canada the right to belong to a band. These changes have, of course, created additional pressures in terms of the number of natives seeking housing on reserves, particularly since the waiting list for current residents is already long.

Female Immigrants: Adjusting to a New World

Upon arriving in this country, immigrant families, because they have no money, must crowd into cramped quarters where several generations live in close and constant contact until each family unit is able to provide for its own needs. This cohabitation, if not entered into by choice, can lead to additional problems in adapting to a new environment when each individual does not enjoy her or his own living space.

In addition, in their search for shelter, female immigrants meet with prejudices on the part of landlords who are reluctant to rent to people of different cultural and domestic practices. One local community service centre (LCSC), located on the outskirts of Montreal, has organized information sessions to help the women become more familiar with electrical household appliances and the layout of North American apartments. The aim is to help these women and their families to adapt safely to different cultural practices.

Finally, the isolation of immigrant women who speak neither of Canada's official languages is one of the main obstacles to their independence and further development. The dwelling or housing unit can easily seem a refuge for those unable to communicate in the language of their new surroundings.

Moreover, current immigration policy limits the access of female immigrants to social housing. In a CACSW study, Alma Estable estimates that every year two-thirds of female immigrants are ineligible for social services, including subsidized housing.[31]

This is because most female immigrants are sponsored as family members by a guarantor who promises to meet their needs for a ten-year period. In the event that they separate from their husbands, these women can become recognized as autonomous individuals and no longer be bound by the sponsorship arrangement. However, many female immigrants are unaware of the procedure to be followed and, fearful of being on their own without the necessities of life for themselves and their children, remain in the marriage.

In another vein, a study of the mental health of female immigrants shows the need to adapt the concept of family to cultural realities with respect to the wish of some individuals to live together. The example is given of a single woman who had always lived with her brother, his family, and her mother. The rest of the family was eligible for social housing; she was not. Being middle-aged and unmarried, she did not fall into any of the groups of individuals identified as being in core need of housing and thus, against her wishes to remain with her family, was forced to find separate accommodation for herself. Therefore, the criteria for eligibility to social housing programs can cause a breakdown of natural family units.[32]

It is essential that eligibility criteria be changed so as to give female immigrants immediate access to decent living conditions, and ensure their integration into Canadian society.

Disabled Women: What Are Their Needs?

In recent years, the disabled have received more attention regarding their need to qualify under social housing programs.

According to the evaluation made of the co-operative and non-profit housing program (known as Program 56.1), 12.8 per cent of dwellings built under this program were reserved for the disabled or families including a disabled member.[33] This figure is comparable to the proportion of people in Canada who have a mental or physical handicap.

It is not known, however, whether the special needs of disabled women are being met in the development, design, and layout of these dwellings. For women who have a disability and do not benefit from social housing, little is yet known about the daily hardships that result from a living space poorly adapted to their disability.

Teenaged Mothers: So Young and One More to House

Teenaged mothers are a group with critical housing needs, particularly after the birth of their child, and especially when these young mothers are no longer living with their parents. A study by the Canadian Council on Social Development states that 50 per cent of 87 unwed mothers interviewed had experienced serious problems, soon after giving birth, in finding decent and affordable housing.[34] They encountered the usual prejudices landlords have against welfare recipients, young people, and children. Most of these young women turned to public agencies to meet their need for shelter, but the eligibility criteria of social housing programs limit their access to housing.

The CCSD document recommends that government housing authorities allow parents or guardians to assume legal responsibility on behalf of young mothers who are minors and, because of their age, ineligible for subsidized housing.[35]

Under pressure from the Committee for Equal Access to Apartments, an amendment to the Ontario Human Rights Code was tabled in the Legislature to prohibit discrimination against minors between the ages of 16 and 18 who are not eligible to rent apartments on their own. This change was sought mainly to make it easier for young mothers to obtain housing. The amendment became law in December 1986.

In addition to housing, young mothers need long-term services in the areas of schooling and vocational training. In Ottawa, a school set up especially for teenaged mothers enables them to upgrade their education while providing care for their children. Homes will soon be available for them.[36] The initial intent of

the officials of this school is to break the cycle of poverty in which most young mothers are trapped.

Battered Women and the Absurdity of Having to Leave One's Home

Many new transition houses, distress centres, and shelters for battered women have been established in Canada following the publication of Linda MacLeod's study in 1980.[37] In 1985, there was a total of 230 homes: 208 transition houses, a dozen shelters, and ten long-term residences. In 1979, the total was only 71.[38]

Despite these efforts, native women and women living in remote areas are still disadvantaged with respect to services for battered women. Existing structures in urban communities are also far from meeting the demand. It is essential that a system of longer-term support be developed so that women determined to break the vicious circle can rebuild their lives and be adequately housed.

The Ontario government has assigned priority to female victims of violence and their families in the allocation of social housing.[39] While this move suggests considerable political will, it will be meaningless unless enough social housing units are built.

FEDERAL SOCIAL HOUSING POLICY

THE PERIOD 1978 TO 1985

In the first part of this document, examples of the specific problems encountered by various groups of women in their search for adequate and affordable housing were examined. The stringency of certain eligibility criteria that penalize, among others, female immigrants, teenaged mothers, and women who no longer have dependent children was noted.

In this second part, the federal policy initiatives for meeting the needs of groups struggling with the serious problem of access to housing will be briefly described. As well, the impact on women of the new national direction for housing solutions, announced in 1985, will be addressed.

According to the report of the task force responsible for reviewing government programs (better known as the Nielsen Report), in 1984-1985 the federal government assigned $2 billion to housing programs. Programs aimed specifically at social housing accounted for $1.3 billion of this.[40]

According to the Canadian Constitution, housing falls under provincial jurisdiction, although the federal government has actively intervened in this area ever since the federal **National Housing Act** was passed in 1938.

Since the end of the Second World War, a series of programs has been established by the various levels of government: municipal, provincial, and federal. Some programs are the subject of bilateral and trilateral agreements. Each program has its own particular philosophy and eligibility criteria, and is of a shorter or longer duration depending on political trends and the actions of pressure groups. Therefore, any attempt to obtain a national profile of housing policy trends would be an extremely difficult task.

Thus, attention will be focussed on the role of the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), created in 1946 by the federal government. CMHC administers most of the support programs for the construction and repair of public and private housing, and awards grants to qualifying individuals and groups.

Non-profit and Co-operative Housing

In 1978, the government introduced the non-profit and co-operative housing program, referred to as Program 56.1 after the section of the Act which created it. Through this program, the federal government assumed responsibility mainly for the costs, directions, and administration of the building of private non-profit housing and co-operative housing:

- by insuring a loan made by an approved lender for an amount equal to 100 per cent of eligible capital costs;

- by providing a subsidy equal to the cost of writing down (reducing) the interest rate to 2 per cent amortized over 35 years;

- by stipulating that a minimum of 15 per cent of co-operative units built under this program be reserved for low-income earners.

The premise underlying this program was that low- and middle-income groups should be able to live in the same environment. The program also allowed for greater flexibility: single or multiple dwellings, temporary shelters to meet special needs, and new buildings could be built or old ones renovated. The beneficiaries of this program were just as likely to be families, senior citizens, or people with special needs such as the disabled.

Over the years, this program has become the main vehicle for the building of social housing in Canada. In 1985, 22,635 units were built, representing about 78 per cent of all social housing units. However, only 33 per cent of the units built under this program directly benefitted low-income households or individuals.

Other Social Programs

In addition to the co-operative and private non-profit housing program, there are three other programs of interest to female beneficiaries of social housing:

- special purpose housing;
- rent supplement;
- public housing.

- Special purpose housing

The shelters and temporary housing built under this program were intended primarily for groups needing assistance, such as senior citizens, battered women, the mentally and physically disabled, emotionally disturbed children, and people being treated for alcohol or drug abuse. Financing was similar to that of Program 56.1, except that the costs of homes were shared by the provinces and the federal government through public assistance programs. From 1979 to 1984, 14,468 units were built in Canada, representing 12 per cent of all social housing construction.

- Rent supplement

This program offers financial assistance which is shared equally by the federal government and the provinces, thereby reducing the portion of the budget that low-income households spent on housing to about 25 per cent.

The methods used to calculate the adjusted income and budget percentage vary from province to province.

According to Table 3, unattached women and women with children represent the main clientele of social housing in Canada.

Table 3 Distribution of beneficiaries of social housing by type of household

Type of household	Public housing 1981	Rent supplement program 1981	Non-profit and co-operative housing 1978-1981
Individuals - male	5.7	11.7	8.7
- female	36.3	46.4	26.9
Families, without children	10.0	10.3	17.9
Families, with children	19.6	4.5	29.2
Single parents			
- male	0.7	0.2	1.3
- female	25.8	25.4	13.8
Other	1.9	1.5	2.2
Total women	62.1	71.8	40.7

Source: Canada Mortgage and Housing Corporation, Survey of Occupants of Social Housing, 1981 (unpublished data).

■ Public housing

In Canada, there are 202,980 public housing units (half of which are in Ontario), which are intended essentially for low-income earners. Most of these units are provincially owned; subsidies are shared equally by the provinces and the federal government.

THE IMPACT OF THE 1985 FEDERAL HOUSING POLICY[41]

In 1985, the federal government introduced a new housing policy. Its aims were to help reduce the federal deficit and ensure that those most in need were the first recipients of funds for social housing programs. The new policy is largely based on the recommendations of the Nielsen Report.

The Expanded Role of the Provinces

The federal government has changed its Program 56.1, which was deemed too costly. In future, it will concentrate its efforts on the funding of private non-profit housing (including co-operatives for low-income earners), rent supplement, residential rehabilitation, and rural and native housing programs (see Appendix I for a list of programs).

In addition, the new national housing direction provides for a master agreement whereby all social housing programs are the subject of federal-provincial negotiation, and federal government financial contributions will in future be conditional on a minimum provincial contribution of 25 per cent. Thus, both levels of government decide jointly, according to the funds committed, on the number of units to be built, and together ensure the planning and administration of the programs. The provinces may or may not decide to take advantage of certain programs. For example, some provinces leave it entirely to the federal government to provide urban native housing. As a further illustration, British Columbia has not subscribed to the residential rehabilitation program.

Organizations involved in community development at the grass-roots level, namely in the development of co-operative and non-profit housing, are being greatly affected by the impact of this new approach. They essentially fear that the federal government's abandonment of the leadership role it assumed under the old provisions of Program 56.1 increases further what are already considerable regional disparities in the area of housing:

> Leaving national programs in the hands of 10 different jurisdictions with continually shifting political and ideological priorities means that people with certain types of housing problems in Vancouver, for example, may be treated very differently from similar people in Winnipeg, Toronto or Halifax.[42]

It is women in outlying areas and in the poorer provinces who risk being penalized, since the social housing built in recent years resulted primarily from programs administered by the federal government.

It also seems that the housing crisis is already reaching far greater proportions because the federal government is not playing as active a role as it once did.[43]

In Charlottetown, Prince Edward Island, 500 senior citizens are on the waiting list for a total of 325 municipal public housing units for seniors, all of which are occupied. Of the 1,200 single-parent households in Charlottetown, 700 receive social assistance and three-quarters are renters, and are therefore affected by market fluctuations and rent increases.

In St. John's, Newfoundland, there is a waiting list of 700 families for the 2,000 public housing units which are already occupied.

In Halifax, it is estimated that 2,000 units will have to be built to meet the housing needs of low- and middle-income families earning under $30,000 annually.

Housing organizations also fear that the gains of the past ten years in the development of collective housing are fading. Some provincial governments are relatively unaware of the growth of co-operative housing and will place more emphasis on public housing. If cost savings takes priority in construction, there may be little room left for design considerations and layouts adapted to the special needs of the occupants, notably single-parent households. The few endeavours in these areas encouraged by CMHC will be given little opportunity to grow.

The federal agreements with each of the provinces are too recent to clearly indicate which social groups will be given priority of access to social housing. Will all new family configurations be considered? These are the concerns that should be looked at when assessing the true impact of the new policy.

Some native associations have reacted forcefully and negatively to the new federal policy. The president of the Manitoba Federation of Métis denounced the natives' obligation to negotiate their housing needs with the provinces and the federal government. In his view, the income limits established by CMHC for eligibility to the programs are not very realistic, the building standards no longer take into account the needs of the native community and, finally, the trilateral agreements (between the provinces, federal government, and natives) add to the administrative complexity of the reserves system.[44]

The New CMHC Requirements: Too Many People Left Out

In addition to the problems raised by the existence of ten different social housing programs, the new CMHC requirements themselves limit access far too severely.

In order to be regarded as being in core need of housing, individuals or families must qualify in two ways. They must:

- meet the income limits set by CMHC;
- pay 30 per cent or more of their income for adequate housing in their region; or pay less than 30 per cent, but live in inadequate housing for the appropriate rent levels.

Most organizations advocating better housing conditions for Canadians feel that the eligibility limits are far too low, and do not reflect actual housing costs. One wonders, therefore, about the method used to calculate these limits. (See Appendix II showing the eligibility limits for the major cities in Canada.)

Last May, the Canadian Association of Housing and Renewal Officials requested that CMHC review the method used to calculate these limits and consult the Association when doing so.[45] The Association also asked CMHC to take into account in its calculation of the average cost of vacant rental units in a given region, not only the number of units available, but also the quality of these units in terms of space, sanitation, and features. This vacancy rate, moreover, is an important factor in the determination of eligibility limits.

Another criticism of the method of calculation has been that CMHC takes into account the number of individuals in a household but not its social make-up: age, sex, relationship of the occupants. Thus, a family of four consisting of a mother, two daughters ages 5 and 12, and a son age 7 requires three-bedroom accommodation. CMHC could underestimate this need if, in its evaluation, it looks solely at the number of household members.

In Ottawa, to rent a suitable three-bedroom apartment and still spend no more than 30 per cent of its income on housing, a household would require a higher annual income than the $21,500 cited by CMHC. The low income levels required to qualify under the social housing programs render the co-operative formula, which offers more stable rents, less accessible.

In Edmonton, households earning incomes of between $21,000 and $26,000, and not belonging to groups regarded as being in core need, will be forced to spend 37 per cent of their income if they want to opt for the co-operative formula, since the cost of a three-bedroom unit is about $650 a month.[46]

In Montreal, it is estimated that 80 per cent of the prospective clientele of co-operatives would be excluded under the new criteria. This clientele represents mainly households whose incomes are deemed too high to qualify for government assistance, but too low to be able to afford adequate housing without spending more than 30 per cent of their income.

The Co-operative Housing Foundation recently denounced the federal government's decision to allocate less funding to co-operative housing than expected. A total of 3,200 co-operative housing units was built in 1986. 50 per cent fewer than in 1982.[47]

The stringency of the income levels established by CMHC extends to all programs. CMHC has limited to 10 per cent the number of units it is prepared to finance for special needs groups, which include battered women. However, it is up to the provinces to decide what proportion of units will be allocated to one or another of these special groups (i.e., senior citizens, the disabled, and so on). This new policy can be expected to have a serious impact on the expansion of the network of services for battered women unless the provinces follow Ontario's example in making this a top priority.

The potential impact of every new CMHC provision will not be discussed in this paper. These few examples show, however, that a significant number of low-and middle-income earners will be left out and fail to qualify under the social housing programs.

In Winnipeg, for example, a person earning an income of $12,090 will be entitled to assistance under the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP), while a neighbour earning $13,100 will not, simply because of that very slight difference in income.

These criteria and considerations are significant for women and individuals who wish to benefit from social housing programs. They are also useful in determining whether the CMHC limits are realistic and whether they reflect the price a family must pay in order to find adequate housing in a given region. It is essential that the consequences of these new eligibility criteria be followed very closely and that the socio-economic characteristics of the excluded groups be identified.

WOMEN'S PLACE IN NEW FORMS OF HOUSING: GAINS, LIMITATIONS, AND POSSIBILITIES

As seen throughout this document, unattached women or female heads of household are in need of housing and, more than any other element of society, rely on government assistance. On the other hand, affordable housing units available on the open market is decreasing, therefore the need for social housing units is growing. Since they are more affected by urban development, these women must find adequate housing without delay and be able to benefit from some rent stability. Social housing construction is the most promising long-term answer, more so than subsidies, which do not make up for the shortage of low-income housing.

Prior to 1986, the non-profit and co-operative housing program, although it benefitted only 33 per cent of low-income households, proved to be an interesting new alternative to the low-income high-rises of the 1970s. The female beneficiaries of this housing have had greater control over their living environment, and they have shaped it to correspond to their needs and particular situations.

Since the first housing co-operative exclusively for women was founded in Toronto in 1979, others have cropped up, notably in the Montreal area. The administrator of one of these co-operatives for low-income, single-parent families described her experience in the following words: "I used to live in an apartment building. When the landlord decided to sell, we bought into a co-op, so we wouldn't have to move into low-income housing. Here, we are part of the community, in a real neighbourhood. And the rent is more stable." However, this administrator stressed that co-operative housing demands time. "It's a way of life, you have to adapt to the co-operative formula and its requirements."

The impact of the new direction for housing solutions may, as discussed earlier, slow the growth of the co-operative movement. Furthermore, if public housing re-emerges with its former characteristics (geographic concentration of low-income earners, deterioration of the social environment), then the administrative control exercised by the beneficiaries could be lost.

The co-operative formula demands time and cooperation from the individuals involved, but it can also be a source of training and economic development. A number of women have learned to take an active part in the administration and financial management of their building, and in decision-making. In addition, they have played an increasing role in local and national co-operative housing federations. They are also involved in technical resource groups helping newly formed co-operatives find financial assistance and run their affairs.

> Developing members' skills in self-management and working as paid coordinators for co-op projects has provided new jobs and new career avenues for a number of women.[48]

Traditionally, women have helped to create an awareness of the changing needs of special groups, such as senior citizens and battered women. They have worked in order to ensure the development of suitable and adequate structures.

Yet the philosophy, eligibility criteria, and direction of social housing programs are slow to take into account changes in the make-up of the Canadian family and the situation of women at different stages of life. Women must therefore be very closely involved in the development of social housing programs, since they are the main users.

Finally, any decrease in funding and any delay in building innovative forms of social housing in Canada will not only force individuals and families to continue to live in unacceptable conditions, but also subject them to negative effects with long-term socio-economic consequences.

APPENDIX I

A NATIONAL DIRECTION FOR HOUSING SOLUTIONS – LIST OF PROGRAMS

Social Housing

- Non-Profit Housing Program
- Urban Native Housing Program
- Rent Supplement Program

Rehabilitation

- Homeowner - Residential Rehabilitation Assistance Program
- Rental - Residential Rehabilitation Assistance Program
- Residential Rehabilitation Assistance Program for the Disabled

Rural and Native Housing Programs

- Rural and Native Housing Homeownership and Rental Program
- Rural and Native Housing Demonstration Program
- Emergency Repair Program

Co-Operative Housing Program

Mortgage Backed Securities

APPENDIX II

SOME EXAMPLES OF CMHC INCOME LEVELS FOR CORE NEED HOUSEHOLDS (1986)

	SIZE OF HOUSEHOLD			
Location	1 person	2 persons	3-4 persons	5+ persons
St. John's, Newfoundland	$15,000	$18,000	$20,000	$22,000
Charlottetown, Prince Edward Island	13,000	14,500	17,000	18,000
Halifax, Nova Scotia	14,000	17,000	21,000	24,000
Sydney, Nova Scotia	13,000	14,500	16,000	18,000
St. John, New Brunswick	13,000	14,500	16,000	17,500
Fredericton, New Brunswick	14,500	15,500	18,000	21,000
Moncton, New Brunswick	13,000	14,500	16,000	18,500
Montreal, Quebec	13,000	15,000	17,500	19,000
Quebec, Quebec	13,000	16,000	18,000	20,000
Hull, Quebec	13,000	17,500	20,500	23,000
Trois Rivières, Quebec	13,000	14,500	16,000	17,500
London, Ontario	13,000	14,500	17,500	21,500
Kitchener, Ontario	13,000	14,500	16,500	20,000

	SIZE OF HOUSEHOLD			
Location	1 person	2 persons	3-4 persons	5+ persons
Toronto, Ontario	15,500	23,000	27,500	30,500
Sudbury, Ontario	13,000	14,500	16,500	18,500
North Bay, Ontario	13,000	14,500	16,500	17,500
Thunder Bay, Ontario	13,000	15,500	19,500	21,500
Ottawa, Ontario	14,000	17,500	21,500	25,500
Winnipeg, Manitoba	13,000	15,500	19,000	23,500
Brandon, Manitoba	13,000	15,000	18,500	20,000
Saskatoon, Saskatchewan	13,000	14,500	18,000	21,000
Regina, Saskatchewan	13,000	15,500	19,000	23,000
Calgary, Alberta	13,000	16,000	20,500	23,000
Edmonton, Alberta	13,000	16,000	19,000	21,000
Victoria, British Columbia	13,000	15,000	19,500	23,500
Prince Rupert, British Columbia	13,000	15,500	17,500	21,000
Whitehorse, Yukon	13,000	16,500	18,500	20,500
Yellowknife, Northwest Territories	22,000	26,000	29,000	34,000

APPENDIX II (continued)

RESIDENTIAL REHABILITATION ASSISTANCE PROGRAM

Size of household number of individuals	National standards eligible gross annual income
1	$13,000 or less
2	$15,500
3-4	$19,000
5 or more	$23,500

NOTES

1. United Nations, **The International Bill of Human Rights** (New York: 1978, reprinted in Ottawa: Supply and Services Canada, 1981), catalogue no. S2-90/1980E, p. 8.

2. John E. Cox, "1987 International Year of Shelter for the Homeless", Canadian **Housing/habitation canadienne**, vol. 3, no. 2 (summer/été 1986), p. 14.

3. Canada Mortgage and Housing Corporation, **A National Direction for Housing Solutions** (Ottawa: 1985), p. 6.

4. Canada, Task Force on Program Review, Study Team, **Housing Programs in Search of Balance**, Service to the Public Series (Ottawa: Supply and Services Canada, 1985), catalogue no. CP32-50/13-1985E, pp. 22-23.

5. National Council of Welfare, **1986 Poverty Lines** (Ottawa: 1986).

6. National Council of Welfare, **Poverty Profile** (Ottawa: 1985), p. 16; see also: Mary Anne Burke, "Families: Diversity The New Norm", **Canadian Social Trends** (summer 1986), catalogue no. 11-008E, pp. 6-10.

7. National Council of Welfare, **Poverty Profile**, p. 17.

8. Cassie Doyle, "Home Sweet Home? Housing for Women", written for the Canadian Advisory Council on the Status of Women (November 1984), p. 5.

9. Canada Mortgage and Housing Corporation, **Apartment Vacancy Survey: Structures of Six Units and Over** (Ottawa: 1985), table 1, "Vacancy Rates in Apartment Structures of Six Units and Over, Publicly and Privately Initiated, in Metropolitan Areas, 1977-1985".

10. Canada Mortgage and Housing Corporation, **Section 56.1 Non-Profit and Co-Operative Housing Program Evaluation** (Ottawa: 1983), p. 229.

11. Canada, Statistics Canada, **Women in Canada: A Statistical Report** (Ottawa: Supply and Services Canada, 1985), catalogue no. 89-503E, p.6.

12. Fran Klodawsky, Aron Spector, and Damaris Rose, **Single Parent Families and Canadian Housing Policies: How Mother Lose** (Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation, 1985).

13. Fran Klodawsky and Aron Spector, "Housing Policy as Implicit Family Policy: The Case of Mother-Led-Families", **Transition**, vol. 16, no. 2 (June 1986), pp. 6-8.

14. Jacquie Miller, "Empty-nest Mothers Need Housing: Study", **The Ottawa Citizen**, November 6, 1986.

15. Guylaine Sirard et al., **Des mères seules, seules, seules : une étude sur la situation des femmes cheffes de famille monoparentale du Centre-Sud de Montréal** (Montreal: Groupe de recherche auprès des femmes cheffes de famille, 1986), pp. 61-67.

16. Damaris Rose and Céline Le Bourdais, "Compilations spéciales du recensement de 1981", prepared for INRS – Urbanisation, quoted by Louise Levac and Suzanne LaFerrière in "Les dangers de la chaise musicale", **La vie en rose**, no. 38 (October 1986), p. 30.

17. Pat McNenly and Paul Watson, "Anxiety, Gouging Rife in Rental Market", **The Toronto Star**, August 18, 1986.

18. Ontario, Committee for Equal Access to Apartments, **Submission to the Social Assistance Review Committee** (Toronto: November 24, 1986), p. 3.

19. Comité Logement Rosemont, **Femmes et logement : résumé du rapport de l'enquête discrimination, harcèlement et harcèlement sexuel** (Montreal: 1986).

20. Aileen D. Ross, **The Lost and the Lonely: Homeless Women in Montreal** (Montreal: McGill University Printing Services, 1982), p. 121.

21. Claudette Godley, "Housing and Homeless Women: Choice or Policy?", **Canadian Housing/habitation canadienne**, vol. 3, no. 2 (summer/été 1986), pp. 34-35.

22. Lindalee Tracey, "Homeless Women: Life of Violence and Despair", **The Gazette**, September 27, 1986.

23. Renée Rowan, " Une première à Montréal, une clinique de désintoxication pour les itinérantes ", **Le Devoir**, October 6, 1986.

24. Canadian Advisory Council on the Status of Women, **Women and Poverty**, fact sheet (Ottawa: 1985).

25. Canadian Advisory Council on the Status of Women, **Women and Aging**, fact sheet (Ottawa: 1985).

26. Canada, Statistics Canada, **Family Expenditure in Canada 1982** (Ottawa: Supply and Services Canada, 1984), catalogue no. 62-555, table 12, p. 232.

27. National Council of Welfare, **Sixty-five and Older: A Report by the National Council of Welfare on the Incomes of the Aged** (Ottawa: 1984), p. 17.

28. **Women for the Survival of Agriculture, What are you Worth?: A Study of the Economic Contribution of Eastern Ontario Farm Women to the Family Farm Enterprise**, submitted to the Second National Farm Women's Conference, Charlottetown, Prince Edward Island, November 21-24, 1985, pp. 34-35.

29. Pat McInnis, "Cabin Fever: Northern Women and Mental Health", **Women and Environments**, vol. 8, no. 1 (winter 1986), pp. 4-6.

30. Unless otherwise indicated, the information presented in this section is provided by: Canada, Statistics Canada, Census and Household Statistics Branch, **Profile of Native Women: 1981 Census of Canada** (Ottawa: Supply and Services Canada, 1984), catalogue no. 92-X-511(E), pp. 29-36.

31. Alma Estable, **Immigrant Women in Canada – Current Issues**, background paper prepared for the Canadian Advisory Council on the Status of Women (Ottawa: CACSW, 1986), pp. 14-15.

32. Lilith Research Consultants, **Mental Health Service Needs of Immigrant Women in Ottawa-Carleton**, prepared for Ottawa-Carleton Immigrant Services Organization (Ottawa: 1985), p. 42.

33. Canada Mortgage and Housing Corporation, **Section 56.1 Non-Profit and Cooperative Housing Program Evaluation**, p. 115.

34. Harry MacKay and Catherine Austin, **Single Adolescent Mothers in Ontario** (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1983), pp. 28-34.

35. Harry MacKay and Catherine Austin, **Single Adolescent Mothers in Ontario**, p. 83.

36. "Home for Teen Moms Aims to Break Poverty Cycle", **The Ottawa Citizen**, September 27, 1986.

37. Linda MacLeod, **Wife Battering in Canada: The Vicious Circle** (Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women, 1980).

38. Data from: Canada, Health and Welfare Canada, National Clearinghouse on Family Violence.

39. Dona Florelle, "Housing Plan for Abused Moms, welcomed", **The Toronto Star**, September 24, 1986.

40. Unless otherwise indicated, the information presented in this section is provided by: Canada, Task Force on Program Review, Study Team, **Housing Programs in Search of Balance**.

41. Unless otherwise indicated, the information presented in this section is provided by: Canada Mortgage and Housing Corporation, **A National Direction for Housing Solutions**.

42. David Hulchanski, "Will Housing Program be Sewn up?", **The Globe and Mail**, August 16, 1985.

43. "The Housing Crisis: It has inflicted great hardship on low- and middle-income families in Eastern Canada", **The Facts**, vol. 8 no. 3 (May-June 1986), pp. 20-23.

44. Yvon Dumont, "Rural and Native Housing Policy Changes: ineffective and immoral", **Canadian Housing/habitation canadienne**, vol. 3, no. 3 (fall/automne 1986), p. 18.

45. Canadian Association of Housing and Renewal Officials, **Resolutions** (Ottawa: 1986).

46. Lynn Hanley, Communitas Inc., **Core Needs and its Application, background discussion paper** (Ottawa: The Co-operative Housing Foundation of Canada, 1986).

47. John Cruickshank, "Ottawa Assailed on Co-op Housing", **The Globe and Mail**, December 8, 1986.

48. Joan C. Simon, "Women and the Canadian Co-op Experience – Integrating Housing and Economic Development", **Women and Environments**, vol. 8, no. 1 (winter 1986), p. 11.

Canadian
Advisory Council
on the Status of Women

Conseil
consultatif canadien
sur la situation de la femme

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

LE LOGEMENT POUR LES CANADIENNES : UNE PRÉOCCUPATION DE TOUS LES JOURS

par Diane Morissette

Mars 1987

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme

À la mémoire de Joan C. Simon*

* Joan C. Simon, architecte, a conçu la première coopérative d'habitation au Canada destinée uniquement aux femmes (La Constance Hamilton Co-op.). Elle mourait dans un accident d'automobile en novembre 1986.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LES OBSTACLES À DE BONNES CONDITIONS DE LOGEMENT 5

Une question de revenus 5
Propriétaires ou locataires : où sont les différences? 8

Le logement pour les familles monoparentales : une question des plus problématiques 9

Les femmes sans abri : la survie au jour le jour 13

Vieillir et se loger : le temps des choix? 15

L'éloignement géographique, l'origine ethnique et les handicaps : là où les choses se compliquent 16
Le logement en milieu rural et autochtone : caractéristiques communes 16
Les femmes autochtones : le quart monde dans leurs maisons 18
Les immigrantes : l'ajustement à un nouveau monde 19
Les femmes handicapées : quels sont leurs besoins? 21
Mères adolescentes : si jeunes et devoir se loger pour deux 21
Les femmes violentées ou l'absurde de devoir quitter sa maison 22

LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL 25

La période de 1978 à 1985 25
Le logement sans but lucratif et coopératif 26
Les autres programmes sociaux 27

La nouvelle politique fédérale en matière de logement de 1985 : effets pressentis 29
Le rôle accru des provinces 29
Les nouvelles exigences de la SCHL : trop de personnes sont laissées pour compte 31

LA PLACE DES FEMMES DANS LES FORMES NOUVELLES DE LOGEMENT : LES ACQUIS, LES LIMITES ET LES POSSIBLES 35

ANNEXE I 38

ANNEXE II 39

NOTES 42

INTRODUCTION

L'Organisation des Nations Unies (O.N.U.) a consacré l'année 1987 au thème du logement des sans-abri. Par cette décision, l'O.N.U. voulait rappeler aux États qui ont adhéré aux principes de la Charte internationale des droits de l'homme, leur engagement politique vis-à-vis l'article 25:

> Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; . . . [1]

Mais, à l'échelle planétaire, nous sommes encore bien loin d'avoir atteint cet objectif. On évalue, en effet, à près d'un milliard de personnes le nombre de ceux et celles qui n'ont pas de logements convenables et à cent millions le nombre de ceux et celles qui sont effectivement sans-abri[2]. Peut-être que de nombreuses Canadiennes ne se sentent pas concernées par les données, préoccupées qu'elles sont aujourd'hui même à chercher un logement, à se demander comment boucler le budget à la fin du mois, ou à isoler pour l'hiver un appartement trop froid.

Pourtant, lors du Forum de Nairobi, en 1985, marquant la fin de la Décennie internationale des femmes, l'accès au logement, à l'approvisionnement en eau, à des conditions sanitaires minimales, apparaissait comme une condition préalable à l'égalité des femmes. Les stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme, adoptées à la conférence officielle des gouvernements, qui se tenait parallèlement au Forum, prévoyaient de nombreuses recommandations sur le logement, les habitats humains et le développement communautaire.

Les migrations villes/campagnes des pays dits en voie de développement, les squatters dans les périphéries des capitales du tiers monde, les mendiants qui errent dans les rues, les camps de réfugié-e-s, tout cela prend un caractère plus dramatique à cause du poids démographique que constituent ces personnes par rapport à celles qui jouissent de conditions de logement adéquates.

Bien qu'à un degré moindre, les Canadiennes et les Canadiens connaissent aussi des difficultés croissantes d'accès à des logements adéquats et conformes à leurs revenus. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le phénomène. Mentionnons entre autres :

- la paupérisation de groupes sociaux auxquels appartiennent les familles monoparentales dirigées par une femme;

- l'augmentation du nombre de femmes qui doivent pourvoir seules à leurs besoins de logement pour elles ou leurs familles;

- les tendances à la hausse du prix des loyers et les attitudes sociales lentes à prendre en considération les changements dans la composition de la famille;

- les pressions démographiques dans les villes, dues aux déplacements internes de population venant de régions à fort taux de chômage et à l'arrivée de familles immigrantes.

Ce document de référence, à travers quelques exemples, décrit dans une première partie comment de telles difficultés reliées à l'habitat s'expriment dans la vie des Canadiennes et pour certains groupes spécifiques parmi elles. Nous ne prétendons en aucune manière à l'exhaustivité. Car l'information quant à savoir de quelle manière l'âge, l'origine ethnique, les responsabilités familiales, l'éloignement géographique, les handicaps physiques ou mentaux, ajoutent aux difficultés d'accéder au logement, n'est pas toujours existante ou alors très éparse.

La deuxième partie de ce texte présente brièvement ce que fut la politique fédérale en matière de logement social ces dernières années pour répondre précisément aux besoins impérieux de logement. Nous nous intéressons aussi aux effets déjà pressentis de la nouvelle orientation nationale de la politique du logement de 1985. Nous nous interrogerons enfin sur les acquis et les limites des expériences des femmes dans l'élaboration de formules nouvelles de logement social.

Cette synthèse s'appuie essentiellement sur la littérature existante et sur quelques résultats d'entrevues auprès d'administrateurs ou de bénéficiaires de programmes de logement social. Ajoutons enfin que le livre de Janet McClain et Cassie Doyle sur les femmes et le logement, publié en 1984 par le Conseil canadien du développement social (CCDS), demeure toujours un excellent ouvrage de référence.

LES OBSTACLES À DE BONNES CONDITIONS DE LOGEMENT

UNE QUESTION DE REVENUS

Une société idéale serait celle où individus et familles exercent des choix parfaitement libres quant aux modes d'habitation qu'ils désirent (avoir sa propre maison, être locataire, adhérer à une formule coopérative d'habitation). Étant donné que les besoins se transforment au cours d'une vie selon l'âge, la situation matrimoniale, les responsabilités familiales et l'état de santé, diverses formes de logement devraient être offertes pour servir ces changements.

Mais pour un segment important de la population, les choix en matière de logement sont limités le plus souvent par les revenus. En outre, les mesures politiques relatives au logement social ne répondent pas nécessairement à ces besoins au rythme voulu. Ce sont ces questions que nous examinerons ici plus en détail.

En 1984, nous posions à une adolescente interviewée dans le cadre de l'étude du CCCSF **Quand je pense à demain**, la question suivante : " Quelle est la femme que tu admires le plus? " Elle nous répondait : " Ma mère. À chaque fin de mois on a de la misère à payer le loyer et elle trouve toujours le moyen de s'en sortir ". Cette remarque indique jusqu'à quel point payer son loyer demande un tour de force remarquable et exige des acrobaties financières pour de nombreuses femmes du pays. En outre, le renouvellement de bail est une source de souci pour beaucoup d'entre elles. Toute hausse, justifiée ou non de la part d'un propriétaire, peut s'avérer malgré tout trop importante pour un budget réduit.

Les exemples de voisines ou de parentes qui se sont résignées à accepter l'augmentation du loyer ne manquent peut-être pas autour de nous. Plusieurs facteurs entrent en considération dans la prise de décision : les frais de déménagement, le temps de réorganisation de la famille dans un nouveau quartier pour y trouver les services adéquats, la rareté des appartements, etc. : " On fera des ménages chez les autres pour payer l'augmentation, je garderai des enfants, je ferai un peu plus de couture industrielle à la maison ". Voilà donc les petits

miracles nécessaires pour boucler les fins de mois et qui faisaient dire à l'adolescente de tantôt : " Ma mère est admirable ".

De toute évidence, les possibilités de se reloger aisément ou de garder son appartement ou sa maison reposent sur une question de revenus et sur la portion de budget que l'on peut consacrer au logement.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), principale corporation chargée d'administrer, à l'échelle fédérale, la politique en matière d'habitation, a retenu trois situations où des familles ou des individus étaient reconnus comme ayant des besoins impérieux en matière de logement social[3] :

- les personnes ou les familles qui consacrent 30 p. 100 ou plus de leurs revenus au loyer et pour lesquelles les frais de logement de base pour une habitation de qualité et de taille convenable, dans leur zone de marché, représentent 30 p. 100 ou plus de leurs revenus;

- les ménages qui paient moins de 30 p. 100 de leurs revenus mais occupent un logement trop petit ou de mauvaise qualité et pour lesquels les frais de logement de base pour une habitation de qualité et de taille convenable, dans leur zone de marché, représentent 30 p. 100 ou plus de leurs revenus;

- les ménages aux besoins spéciaux, tels que les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes victimes de violence, les jeunes délinquants, les personnes aux prises avec des problèmes d'alcool ou de drogues, requérant des services particuliers.

Ainsi, en 1984, selon de tels critères, la SCHL évaluait à 1 022 000 le nombre de ménages ayant des besoins en matière d'habitation. La moyenne annuelle des revenus de ces familles s'élevait à 10 000 $ par année.

Quarante pour cent de ces ménages étaient des personnes âgées, 26 p. 100 des personnes seules de moins de 65 ans, 14 p. 100 des familles avec enfants, 12 p. 100 des familles monoparentales, surtout dirigées par des femmes[4].

Mais en fait, ces statistiques semblent être une sous-évaluation des besoins réels des femmes seules ou parents uniques lorsque l'on considère le nombre de ces personnes vivant sous le seuil de la pauvreté.

Statistique Canada et le Conseil national du bien-être social établissent ces seuils en fonction précisément de la proportion du budget que des individus ou des familles doivent consacrer aux articles essentiels tels que la nourriture, le logement et les vêtements, par rapport aux personnes qui jouissent de revenus moyens, tenant compte entre autres de la taille de la famille, du fait que l'on vit en zones urbaines ou rurales et de la densité de la population dans cette région[5].

Ces calculs deviennent des indices extrêmement révélateurs de la féminisation de la pauvreté au Canada. Ils ont permis d'établir en outre qu'en 1984 on comptait 42,9 p. 100 de familles dirigées par une femme (337 300) connaissaient un taux plus ou moins élevé de pauvreté, comparativement à 11,3 p. 100 des familles dirigées par un homme (669 700)[6]. Il va sans dire que ces proportions s'accroissent selon le nombre d'enfants à charge.

Dans le cas des femmes vivant seules, quelles que soient les classes d'âge, 43,3 p. 100 d'entre elles vivaient sous le seuil de la pauvreté en 1984. Ce taux était de 32,4 p. 100 chez les hommes[7].

En fait, ces seuils eux-mêmes ne sont peut-être pas conformes à ce que les gens perçoivent comme étant le revenu minimum dont ils ont besoin pour répondre à des besoins jugés tout aussi essentiels, tels que les services de santé, les services sociaux, le transport, le loisir, etc.

Les mères de jeunes enfants ou d'adolescentes reçoivent des pressions de la société des loisirs pour se soumettre à ses modes successives. Achats de bicyclettes, d'équipement de hockey, de patins, font partie de la socialisation des enfants dans notre société et s'ajoutent aux dépenses du ménage. Quand vient le moment pour ces mères de songer à leurs propres loisirs, l'argent n'y est plus, ni le temps. Mais sans même tenir compte de ces dépenses qui sont peut-être essentielles selon nos valeurs sociales, on se rend compte que les femmes vivent

dans une plus grande proportion que les hommes sous le seuil de la pauvreté et consacrent de ce fait une trop grande partie de leurs revenus au logement ou à l'habitation.

Propriétaires ou locataires : où sont les différences?

En 1981, on comptait deux millions de ménages au Canada, dont 63 p. 100 étaient propriétaires, le reste étant locataires. Quant aux femmes dirigeant un ménage, 38 p. 100 seulement étaient propriétaires, les autres devant s'en remettre au marché locatif pour se loger. Seulement 30 p. 100 des hommes à la tête d'un ménage étaient dans une telle situation[8].

Ces données montrent que les femmes, plus que les hommes, subissent les effets des fluctuations du prix des loyers, de la diminution du bassin de loyers à prix modique, des tendances du marché immobilier favorisant la conversion des logements en copropriété.

De plus, le taux d'inoccupation des immeubles résidentiels pour l'ensemble des régions métropolitaines était de 1,4 p. 100[9]. Cette rareté même, beaucoup plus marquée dans le Centre et l'Est du Canada, augmente le temps que des femmes doivent passer à la recherche d'un logement, sans savoir d'ailleurs si ceux-ci seront disponibles, abordables ou salubres et près des services essentiels (marché d'alimentation, services de garde, écoles, services hospitaliers, transport en commun, etc.)

Donc, pour les seuls ménages locataires, la SCHL relevait, en 1983, deux groupes ayant des besoins impérieux en matière d'habitation : les femmes vivant seules et les familles monoparentales dirigées par une femme.

Le tableau suivant illustre plus en détail la situation[10].

Ménages locataires dans le besoin en 1983

	Revenu moyen $	Pourcentage %
Ensemble des ménages locataires	20 266	18,3
Femmes vivant seules	13 023	30,6
Familles monoparentales (femmes)	13 175	35,2
Hommes vivant seuls	18 878	19,7
Familles monoparentales (hommes)	22 561	17,7

La définition de la famille monoparentale adoptée par la SCHL inclut les familles avec enfants non à charge, dont l'exemple d'une mère de 75 ans vivant avec son fils de 55 ans. Ainsi, les revenus moyens de ce tableau sont sans doute plus élevés que ceux dont disposent véritablement les familles monoparentales n'ayant que des enfants à charge.

LE LOGEMENT POUR LES FAMILLES MONOPARENTALES : UNE QUESTION DES PLUS PROBLÉMATIQUES

La proportion de familles dirigées par une femme a augmenté de 59 p. 100 entre 1971 et 1981[11]. Nous venons de voir que ces familles vivent pauvrement, sont locataires et reconnues comme ayant des besoins sérieux de logements.

Mais quels sont les effets sociaux de cette pauvreté? Comment se vivent concrètement les difficultés qu'éprouvent ces familles à payer leurs logements, à se relocaliser lorsqu'elles sont évincées, etc.? Voilà autant de questions faisant actuellement l'object d'enquêtes et de recherches sur le terrain.

Les récents travaux de Fran Klodawsky, Aron Spector et Damaris Rose pour le compte de la SCHL, indiquent que la politique en matière de logement social ne tient pas compte de la réalité spécifique des familles monoparentales dans la conception des programmes, dans la détermination de groupes-cibles, etc.[12]

En fait, même si ces familles constituent près de 25 p. 100 de la clientèle importante du logement public au Canada, comme nous le verrons un peu plus loin, les administrateurs des programmes ont été peu sensibles à leurs besoins spéciaux : accès aux transports en commun, à un centre commercial, à des services de garde, à un environnement sécuritaire[13]. En outre, les tours de logement public concentrées dans un même quartier ont eu plutôt pour effet de stigmatiser leurs occupants et d'accentuer les problèmes sociaux rattachés à la pauvreté. En fait, pour ces familles, la stabilité d'un loyer fixée à 25 p. 100 de leurs revenus cède le pas à la qualité de la vie. Pourtant, ces deux critères devraient être étroitement liés dans la pensée des planificateurs de logement social.

Par ailleurs, les critères d'attribution du logement subventionné ne tiennent pas compte de la transformation de la famille, comme c'est le cas entre autres à Ottawa. Ainsi, des femmes d'âge moyen se voient évincées du logement social dans lequel elles ont élevé leur famille, n'ayant plus d'enfants à charge. Le relogement pour ces femmes est difficile à cause de leurs faibles revenus. Des mécanismes d'ajustement pour les bénéficiaires de logement social devraient être conçus, tenant compte du cycle de vie et des transformations de responsabilités familiales des femmes[14].

Pour les familles non bénéficiaires de logements sociaux ou publics, la proportion de 30 p. 100 du budget considérée comme acceptable par la SCHL est loin d'être la réalité. Une étude toute récente menée dans le centre-sud de Montréal, où s'est concentrée la construction d'habitations publiques à loyer

modique, indiquait que les femmes n'ayant pas accès à ces logements consacraient 45 p. 100 de leur budget au logement[15]. Ce document montre clairement que les habitations à loyer modique (HLM) demeurent la solution à court terme la plus avantageuse pour les familles monoparentales, mais que les listes d'attente sont longues.

Compte tenu des tendances actuelles du marché, qui favorisent la conversion des appartements des centres-villes en condominiums ou en copropriétés, le phénomène " d'élitisation " qui s'ensuit refoule les familles à bas revenus vers la périphérie des villes, allongeant ainsi le temps de transport pour bon nombre de femmes qui travaillent à l'extérieur de la maison.

En outre, cette transformation du milieu urbain oblige à des déménagements fréquents. Un article récent paru dans la revue **La Vie en Rose** compare à la chaise musicale les déplacements multiples auxquels font face les femmes chefs de famille monoparentales à Montréal, du fait de la transformation rapide de plusieurs quartiers du centre-ville. On avance même le chiffre astronomique de 30,7 p. 100 des familles dirigées par une femme qui consacreraient plus de 50 p. 100 par mois de leur revenu brut au logement[16]. On est donc bien loin de la norme du 30 p. 100 d'un budget familial à consacrer au logement.

À Toronto, un article faisait état d'environ 12 500 familles et personnes âgées inscrites sur les listes d'attente pour l'obtention d'un logement social[17]. Selon ce même article, les bénéficiaires de l'assistance sociale dépensent jusqu'à 60 p. 100 de leurs revenus au logement dans le Toronto métropolitain.

La SCHL ne compile pas sur une base annuelle des données sur le nombre et les caractéristiques socio-économiques des personnes ayant des besoins impérieux de logement. Pourtant, ces informations sont absolument nécessaires pour mesurer les besoins réels de construction d'unités de logement social et les conséquences de toute lenteur à ce faire.

Outre le facteur revenu, les familles monoparentales se heurtent, dans leur quête difficile d'appartement, à des attitudes de harcèlement ou de sentiments anti-familles ou anti-enfants.

En Ontario, le "Committee for Equal Access to Apartment" réclame des amendements au code ontarien des droits de la personne afin d'interdire aux propriétaires de réserver leurs logements à des adultes seulement. Le projet de Loi 7 adopté à l'Assemblée législative prévoit un amendement à cet effet. Ce comité indique que 70 p. 100 des appartements de la région de Toronto, Kitchener et London sont réservés aux adultes seulement[18].

En Ontario, les propriétaires peuvent demander une cosignature du loyer et exiger de la part des éventuels locataires qu'ils remplissent des formules indiquant leurs sources de revenus, le montant de leurs épargnes, etc. Les bénéficiaires de l'assistance sociale sont exclus quasi automatiquement à cause de telles exigences.

Une étude du Comité logement – Rosemont, à Montréal, indique que 40 p. 100 des 297 femmes locataires interviewées avaient vécu des situations de discrimination, fondées dans 12,5 p. 100 des cas sur le seul fait d'avoir des enfants. Le harcèlement pour plus de la moitié des interviewées faisait malheureusement partie des relations qu'elles avaient avec leurs propriétaires potentiels[19]. Cela s'exprimait parfois par du harcèlement sexuel, par de l'intimidation. Au-delà des lois interdisant la discrimination, celle qui se fait de façon systémique persiste.

À Halifax, le MUMS (Mothers United for Metro Shelters) s'est formé pour représenter les intérêts des femmes aux prises avec des problèmes de logement. Mais beaucoup d'autres vivent en silence les nombreuses difficultés qu'elles rencontrent dans la quête d'un appartement et les quantifications sur le temps requis pous trouver un appartement à sa convenance ne sont pas encore accessibles. Pourtant, il importe d'étayer cette partie essentielle de la vie des familles monoparentales. D'ailleurs, des mères évincées plusieurs fois de leur appartement parce qu'elles ne pouvaient plus absorber les hausses de loyer ou qu'elles étaient victimes des mutations des centres-villes, ont attiré l'attention du public parfois de façon plus spectaculaire. L'année dernière, à Montréal, une femme et ses deux enfants ont dressé la tente devant leur ancienne résidence. Par ce geste, cette mère demandait l'aide du public pour se reloger convenablement selon ses besoins. Les faits exposés ici montrent hors de tout doute que le

logement social s'avère à court terme une bouée de sauvetage pour bon nombre de ces familles.

LES FEMMES SANS-ABRI : LA SURVIE AU JOUR LE JOUR

Bien des circonstances dans la vie des femmes font qu'elles se retrouvent sans abri, à la recherche urgente d'un gîte avec services spéciaux pour des raisons de santé, parce qu'elles sont victimes de violence, etc.

Les femmes sans-abri ou les itinérantes constituent un groupe aux prises avec des problèmes constant de gîtes. Mais combien sont-elles au Canada à vivre au hasard des rues et dans des abris de fortune?

En fait, ces femmes n'ayant pas de résidence permanente, elles échappent au recensement de la population. Il est donc difficile de savoir combien elles sont. Il est à espérer que les initiatives prises dans le cadre de l'Année internationale des sans-abri et l'étude attendue en 1987 du Conseil canadien du développement social sur ce sujet, mettent en lumière certains faits de la réalité dramatique de ces personnes.

Sans adresse permanente, les itinérantes n'ont pas droit aux prestations d'aide sociale. Elles sont donc pleinement à la merci de la mendicité, des résidus des poubelles, des espaces publics, pour subvenir aux besoins élémentaires à leur survie.

Depuis quelques années, des refuges ont été créés spécialement pour elles dans quelques régions métropolitaines mais encore en trop petit nombre pour répondre à la demande croissante.

L'exemple le mieux documenté sur la question des femmes sans-abri au Canada est celui de Montréal, grâce à l'étude de Aileen D. Ross[20] en 1982. L'enquête s'est faite auprès de deux refuges pour femmes sans-abri créés dans les années 1970. Elle indique que les utilisatrices de ces refuges sont aux prises avec

de sérieux problèmes. La dépression, l'alcoolisme, la violence et les abus sexuels marquent la vie de ces femmes qui vivent de manière itinérante dans les villes.

La disparition du bassin de chambres à louer à Montréal, qui demeurait la forme de gîte la moins coûteuse, participe à l'augmentation directe du nombre de celles qui vivent dans la rue[21]. On note de plus en plus de jeunes femmes qui se joignent au clan de leurs aînées dans la rue. Les prestations d'assistance sociale beaucoup moins généreuses pour les moins de 30 ans causent directement cet état de fait. La séparation d'avec un conjoint laisse bien des femmes seules dans la pauvreté et s'ajoute aux facteurs qui poussent les femmes à l'itinérance. L'absence de support pour les ex-patientes d'institutions psychiatriques, la désinstitutionnalisation du système hospitalier lui-même, laissent aussi un plus grand nombre de femmes littéralement dans la rue[22].

À Montréal, on dénombre environ 5 000 femmes sans abri. Les quelques responsables de refuges existant à Montréal pour itinérantes s'entendent pour dire que les ressources sont bien insuffisantes et que les hommes dans les mêmes conditions ont reçu plus d'attention de la part des décideurs. Par exemple, Montréal compte seulement trois refuges pour femmes, totalisant 77 lits. On peut donc se poser la question à savoir où coucheront ce soir les 4 933 femmes qui n'ont aucune ressource.

Les refuges pour les itinérantes n'offrent que des solutions temporaires à des situations de vie requérant le plus souvent de " reconstruire un être humain " en lui donnant confiance et en mettant à sa disposition les outils nécessaires pour parfaire son autonomie psychique, physique et économique. À cet égard, on assistait en octobre dernier à une première canadienne : la création d'une clinique de désintoxication pour les itinérantes à Montréal[23]. L'Année internationale consacrée aux sans-abri permettra, espérons-le, de désigner les services requis et créera le climat politique nécessaire à la mise sur pied des programmes nécessaires.

VIEILLIR ET SE LOGER : LE TEMPS DES CHOIX?

Les femmes âgées au Canada, à cause de la non-reconnaissance du travail à la maison, de leur longue dépendance économique envers un conjoint, de leur plus longue espérance de vie, vivent pauvres. En effet, six femmes sur dix, célibataires, divorcées ou veuves de plus de 65 ans, avaient en 1982 un salaire annuel de moins de 8 000 $[24]. La moitié d'entre elles étaient propriétaires de leur maison en 1980, comparativement à 75 p. 100 chez les hommes[25]. Donc, par rapport à leurs cadettes. elles vivent plus pauvrement et assument en plus grand nombre l'entretien et les réparations d'une maison. Ainsi, selon les moyennes nationales, les femmes de 65 ans et plus vivant seules allouaient en 1982 31 p. 100 de leurs revenus au logement, les hommes 25 p. 100[26].

À cause de leur espérance de vie plus longue que celle des hommes et de la détérioration de l'état de santé liée au vieillissement, les femmes sont également de plus grandes utilisatrices du réseau hospitalier ou des logements de type collectif (résidences pour personnes âgées, pour malades chroniques). En effet, 20,2 p. 100 des femmes âgées de 75 ans et plus vivaient dans de telles résidences pour une proportion de 13 p. 100 chez les hommes[27].

On a assisté ces dernières années à des efforts importants de construction de logements sociaux pour les personnes âgées, offrant différentes options. Mais ce ne sont pas toutes les femmes qui trouvent dans leur région un réseau de services leur permettant de demeurer à la maison si elles le désirent, ou des logements collectifs favorisant leur autonomie malgré leur état de santé, bref une qualité de vie servant leur épanouissement pour le dernier cycle de leur existence.

L'ÉLOIGNEMENT GÉOGRAPHIQUE, L'ORIGINE ETHNIQUE ET LES HANDICAPS : LÀ OÙ LES CHOSES SE COMPLIQUENT

Nous ne pourrons exposer ici dans le détail les expériences particulières vécues par les femmes des milieux ruraux et autochtones, les immigrantes, les femmes victimes de violence, ou atteintes d'un handicap. C'est à peine si nous esquisserons certaines de ces situations, faute le plus souvent d'information précise à ce sujet.

Les documents faisant état des préoccupations des femmes en milieu rural et des immigrantes insistent peu sur la question du logement. Par contre, les besoins de logement pour les femmes autochtones* sont un peu mieux documentés. Malgré cette inégalité d'information ou d'intérêt, cela ne signifie pas pour autant que les femmes appartenant à ces différents groupes sont exemptes de problèmes en ce domaine.

Les réseaux nationaux d'immigrantes ou ceux des femmes des milieux ruraux cherchent plutôt pour l'instant à attirer l'attention du public et celle des hommes et des femmes politiques sur les inégalités dont elles souffrent dans le système juridique lui-même. La question du logement, quoique au coeur du quotidien, est refoulée au nom d'autres priorités.

Le logement en milieu rural et autochtone : caractéristiques communes

- Les besoins impérieux de réparations

Selon le recensement de 1981, la proportion d'habitations ou de logements nécessitant des réparations majeures était nettement supérieure en zone rurale.

---

* Sauf avis contraire, Autochtones inclut les Amérindiennes, les Inuit et les Métis.

La crise économique sévissant présentement dans le monde agricole pousse bien des fermes familiales à donner la priorité financière au maintien de l'exploitation agricole plutôt qu'à l'amélioration de l'espace domiciliaire.

Quant aux communautés autochtones, les différents paliers administratifs tels que les bandes, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, décident des budgets à allouer à la rubrique logement. Cela complique ou ralentit le processus effectif de construction ou de réparation de maisons.

Habitations ayant besoin de réparations majeures

Régions	Nombre	Pourcentage
autochtones		
urbain	9 775	11,8
rural	14 550	21,6
non autochtones		
urbain	364 660	5,7
rural agricole	30 510	11,3
rural non agricole	132 265	9,2

Source : Statistique Canada, Profil de la population féminine autochtone : recensement du Canada de 1981, tableau 15.

L'isolement dans la violence

Les femmes vivant en milieu rural voient surtout dans leur isolement géographique et leur environnement spatial des obstacles majeurs lorsqu'elles sont victimes de violence conjugale. Des cas de sabotage des véhicules motorisés par le mari pour empêcher des femmes bien résolues à le fuir ou à le quitter ont été portés à notre attention. Les accumulations de neige, l'absence de téléphone, la vie des petites communautés encore pleines de préjugés par rapport à la violence familiale, compliquent de façon significative la démarche de celles qui veulent vraiment quitter leur maison[28].

Les femmes autochtones connaissent des difficultés semblables mais accrues du fait que bien des communautés, au nord du 55e parallèle, ne sont accessibles que par avion. Rompre le cercle de la violence familiale veut dire le plus souvent s'installer dans les communautés urbaines du sud déjà hostiles et ignorantes des différences culturelles autochtones.

Dans les villes éloignées à industrie unique, les femmes souffrent de ce que l'on appelle le "cabin fever" ou névrose de solitude. Forcées de s'isoler dans leur maison durant de longs mois d'hiver, leur santé mentale en est affectée[29].

Les femmes autochtones : le quart monde dans leurs maisons[30]

Les conditions des femmes autochtones varient, bien sûr, selon qu'elles vivent à l'intérieur ou à l'extérieur d'une réserve, selon leur isolement géographique, selon leur nation, selon qu'elles quittent leur communauté pour vivre dans une zone urbaine.

La dernière décennie notamment a été marquée par des migrations importantes de la population autochtone nordique vers les villes. Ainsi, en 1981, les Amérindiennes (celles qui proviennent du système des réserves et des bandes) vivaient en plus grande proportion en zones urbaines que dans les réserves. Évidemment, le phénomène varie d'une région à l'autre du pays et se retrouve surtout dans les provinces de l'Ouest. L'adaptation au système urbain, les préjugés, le racisme, le choc des cultures freinent l'intégration des femmes à la ville.

En 1981, en outre, les familles monoparentales dirigées par une femme représentaient 17 p. 100 de l'ensemble des familles autochtones, alors que ce chiffre était de 9,2 p. 100 chez les familles non autochtones. Deux fois plus nombreuses, ce type de familles autochtones devaient pourtant vivre avec des revenus de 30 p. 100 inférieurs. Les faibles revenus limitent donc très sérieusement leur intégration à la ville. Profitant de l'ignorance des nouvelles venues, des propriétaires sans scrupule demandent des sommes faramineuses pour de véritables taudis.

Sur les réserves mêmes, l'état des logements, l'absence d'installations sanitaires et le nombre de personnes vivant sous le même toit font en sorte que les ménages autochtones se trouvent en fin de liste au Canada au chapitre de la qualité de leur habitat : par exemple, 10 p. 100 des ménages autochtones comptaient de 1 à 1,5 personne par chambre alors que ce pourcentage n'était que de 2 p. 100 chez les non-autochtones; 13 p. 100 des ménages autochtones sur les réserves n'avaient aucune installation sanitaire à l'intérieur de la maison. Ces proportions atteignaient 27 p. 100 pour les ménages autochtones en zones rurales. Il va sans dire que l'insalubrité et l'encombrement des logements compliquent sérieusement la tâche des femmes autochtones, principales responsables, elles aussi, de la sphère domestique.

Ajoutons aussi que les récents amendements à la **Loi sur les Indiens**, mieux connus sous le nom de projet de loi C-31, redonnaient à environ 20 000 Autochtones au Canada le droit d'appartenance à la bande. Il va sans dire que ces modifications ont créé de nouvelles pressions démographiques en ce qui concerne la demande de logement dans les réserves, là où la liste d'attente pour les résidents actuels est déjà longue.

Les immigrantes : l'ajustement à un nouveau monde

À leur arrivée au pays, faute de revenus, des familles immigrantes doivent s'entasser dans un appartement exigu où plusieurs générations se côtoieront chaque jour jusqu'à ce que chaque unité familiale puisse assurer ses propres besoins. Cette coexistence, si elle n'est pas désirée, peut engendrer des difficultés supplémentaires d'adaptation à un nouvel environnement où chaque individu ne trouve pas son espace vital.

En outre, les immigrantes, dans leur quête d'appartement, se heurtent aux préjugés des propriétaires hésitant à louer un appartement à des personnes aux pratiques culturelles et domestiques différentes. En banlieue de Montréal, un Centre local de services communautaires (CLSC) a mis sur pied des sessions d'information pour aider les femmes à se familiariser avec nos appareils électro-

ménagers, l'aménagement spatial des appartements nord-américains. Il s'agit d'aider ces personnes à intégrer en toute sécurité pour elles et leurs familles différentes pratiques culturelles.

Ajoutons enfin que la maison ou le logement peut prendre aisément des allures de refuge pour celles qui ne peuvent communiquer dans la langue de leur nouvel environnement. L'isolement des immigrantes qui ne parlent pas l'une ou l'autre des langues officielles constitue l'un des obstacles majeurs à leur autonomie et à leur épanouissement.

Par ailleurs, la politique actuelle d'immigration limite l'accès des immigrantes à des logements sociaux. Dans une étude réalisée pour le CCCSF, Alma Estable évalue à deux tiers le nombre d'immigrantes par année qui n'ont pas droit aux services sociaux, dont ceux de logements subventionnés[31].

Cette situation repose sur le fait que la majorité des immigrantes sont parrainées à titre de membres de la famille par un garant qui s'engage à subvenir à leurs besoins pour une période de dix ans. Advenant la séparation d'avec le conjoint, il y a moyen pour ces femmes de se faire reconnaître comme personnes autonomes et de ne plus être liées par cette situation de parrainage. Néanmoins, les démarches en ce sens ne sont pas toujours connues de la part des immigrantes.

D'un autre côté, une étude consacrée à la santé mentale des femmes immigrantes fait ressortir la nécessité d'adapter le concept de famille aux réalités culturelles, lorsqu'il s'agit de la volonté qu'ont certaines personnes de cohabiter. On y donne l'exemple d'une femme célibataire ayant toujours vécu avec son frère, la famille de son frère, de même que sa mère. Ces derniers ont été acceptés à titre de bénéficiaires de logement social, pas elle. Étant d'âge moyen et célibataire, elle ne correspondait pas aux critères de groupes de personnes ayant des besoins impérieux de logement. Il y aurait donc dissolution d'une unité naturelle de résidence à cause de critères d'admissibilité aux programmes de logements sociaux[32].

C'est pourquoi des changements dans les critères d'admissibilité s'imposent pour permettre aux populations immigrantes d'accéder le plus rapidement possible à des conditions de vie décentes, garantie de leur intégration.

Les femmes handicapées : quels sont leurs besoins?

Les personnes handicapées ont reçu un peu plus d'attention ces dernières années, quant à la nécessité pour elles d'accéder aux programmes de logement social.

Selon l'évaluation faite du programme du logement coopératif et sans but lucratif (connu sous le nom de 56,1), 12,8 p. 100 des logements construits sous ce programme étaient réservés aux personnes handicapées ou dont un membre de la famille était handicapé[33]. Cette proportion s'apparente au nombre de personnes souffrant d'un handicap mental ou physique au Canada.

Mais on ne sait pas, cependant, si les besoins particuliers des femmes handicapées sont comblés dans la conception, le design, l'environnement de ces habitations. Pour les femmes qui souffrent d'un handicap et ne bénéficient pas de logements sociaux, les difficultés quotidiennes résultant d'un espace de vie mal adapté à leur handicap sont encore mal connues.

Mères adolescentes : si jeunes et devoir se loger pour deux

Les mères adolescentes constituent un groupe de personnes aux besoins de logement aigus, notamment après la naissance de l'enfant, surtout lorsque ces jeunes mères ne restent plus chez leurs parents. Une étude du Conseil canadien du développement social indique que 50 p. 100 des 87 mères célibataires interviewées avaient connu de sérieux problèmes, au lendemain de la naissance, pour se trouver un logement convenable et abordable[34]. En outre, elles se heurtent aux préjugés que les propriétaires entretiennent généralement à l'égard des bénéficiaires d'assistance sociale, des jeunes eux-mêmes et des enfants. La plupart de ces

adolescentes s'en sont remises aux agences publiques pour solutionner leurs problèmes de logement. Mais les critères d'admissibilité aux programmes de logement social limitent cet accès.

Le document du CCDS recommande que les responsables du logement permettent aux parents ou aux tuteurs d'assumer la responsabilité en matière de logement au nom des mères mineures qui, en raison de leur âge, n'ont pas accès aux logements subventionnés[35].

À la suite des pressions du "Committee for Equal Acces to Apartments", un amendement au Code ontarien des droits de la personne a été adopté à l'Assemblée législative afin qu'aucune discrimination ne s'exerce contre les mineurs de 16 à 18 ans, qui n'ont pas le droit de louer seuls des appartements. Ces changements sont souhaités notamment pour faciliter aux jeunes mères adolescentes l'accès au logement.

Outre le logement, les jeunes mères ont besoin de services à long terme axés sur la formation scolaire et professionnelle. À Ottawa, une école créée spécialement pour les mères adolescentes leur permet de parfaire leur formation pendant que l'on s'occupe de l'enfant. Des résidences seront disponibles prochainement pour elles[36]. L'intention initiale des responsables de cette école est de rompre le cercle de la pauvreté dans lequel la majorité des mères adolescentes se retrouvent.

Les femmes violentées ou l'absurde de devoir quitter sa maison

Depuis la publication de Linda McLeod, en 1980, consacrée aux femmes violentées, des structures d'accueil, d'aide et de refuge se sont développées au Canada[37]. En 1985, on comptait 208 maisons de transition au Canada, une douzaine de refuges, dix maisons d'hébergement prolongé, pour un total de 230 maisons. En 1979, ce total s'élevait à 71[38].

Malgré ces efforts, les femmes autochtones et celles qui vivent en milieu isolé demeurent désavantagées au plan des services pour femmes violentées. Les structures existantes en milieu urbain sont loin de répondre à la demande. En outre, il s'avère primordial de développer un réseau de support à plus long terme pour que les femmes résolues à rompre le cercle vicieux puissent refaire leur vie et se reloger convenablement.

Le gouvernement ontarien a décidé récemment d'accorder la priorité aux femmes victimes de violence et à leur famille pour l'octroi de logements sociaux[39]. Bien que ce geste témoigne d'une volonté politique importante, il ne trouvera sa pleine signification qu'à condition que des unités de logement social soient construites en nombre suffisant.

LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

LA PÉRIODE DE 1978 À 1985

Nous avons vu dans la première section de ce document des exemples indiquant les problèmes précis auxquels se heurtent différents groupes de femmes dans la quête d'un logement abordable et convenable. En quelques occasions, nous avons fait état de la rigidité de certains critères d'admissibilité qui pénalisent entre autres les immigrantes, les mères adolescentes et les femmes qui n'ont plus d'enfants à charge.

Dans cette partie du texte, nous décrirons brièvement les intentions de la politique fédérale pour répondre aux besoins des groupes aux prises avec de sérieux problèmes d'accès au logement. Nous décrirons aussi les effets pressentis de la nouvelle orientation nationale de la politique du logement annoncée en 1985, et ce du point de vue des femmes.

Selon le rapport du groupe de travail chargé de réviser les programmes gouvernementaux (mieux connu sous le nom de rapport Nielsen), consacré au logement, le gouvernement fédéral consacrait, en 1984-1985, deux milliards de dollars pour les programmes relatifs au logement. Les programmes qui concernent spécifiquement le logement social, eux, absorbaient 1,3 milliard des dépenses[40].

Le logement relève de la compétence provinciale dans la Constitution canadienne, bien que le gouvernement fédéral soit intervenu activement dans ce dossier depuis l'adoption de la **Loi nationale sur le logement** en 1938.

Ainsi, toute une série de programmes ont été mis sur pied depuis la fin de la deuxième guerre par différents paliers de gouvernements : municipaux, provinciaux, fédéral. Certains programmes font l'objet d'entente bipartite, d'autres tripartite. Chaque programme peut avoir sa philosophie particulière, ses propres critères d'admissibilité, une durée plus ou moins longue sujette aux courants politiques et aux actions exercées par des groupes de pression. Tenter d'obtenir un

profil à l'échelle nationale des tendances politiques en matière d'habitation serait chose laborieuse.

Nous insisterons plutôt sur le rôle de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL), corporation créée en 1946 par le gouvernement fédéral, qui administre la plupart des programmes de soutien à la construction, à la réparation de logements publics ou privés et octroie les subsides aux individus et aux groupes admissibles aux subventions.

Le logement sans but lucratif et coopératif

En 1978, le gouvernement a introduit le programme de logement sans but lucratif et coopératif, connu sous le nom de Programme 56,1, en référence à l'article de la loi qui le créait. Par ce programme, le gouvernement fédéral assumait principalement les frais, les orientations et l'administration de la construction du logement privé sans but lucratif et du logement coopératif :

- en assurant le prêt, consenti par un prêteur reconnu, pour une somme égale à 100 p. 100 de la dépense en immobilisations admissible;

- en accordant une subvention pour le rabattement du taux d'intérêt à 2 p. 100, et ce pour une période de 35 ans;

- en précisant qu'un minimum de 15 p. 100 des unités coopératives construites sous ce programme devraient être destinées à des personnes à faibles revenus.

La philosophie sous-jacente à ce programme permettait à des groupes à faibles et moyens revenus de cohabiter dans un même environnement. Ce programme permettait aussi une grande flexibilité. On pouvait construire des logements individuels ou multiples, des gîtes temporaires avec soins spéciaux; on pouvait construire de nouveaux édifices, ou en rénover d'anciens. Les bénéficiaires de ce programme pouvaient tout aussi bien être des familles, des personnes âgées, des personnes appartenant à des groupes spéciaux tels que les personnes handicapées.

Ce programme est devenu, au cours des ans, le principal véhicule de construction du logement social au Canada. En 1985, en effet, 22 635 unités ont été construites, ce qui représentait environ 78 p. 100 de toutes les unités de logement social. Cependant, 33 p. 100 seulement des unités construites sous ce programme ont profité directement aux familles ou personnes à faibles revenus.

Les autres programmes sociaux

Outre le logement coopératif et privé sans but lucratif, trois autres programmes sont d'intérêt pour les femmes à titre de bénéficiaires de logement social :

- le logement pour groupes spéciaux;
- le supplément de loyer;
- le logement public.

■ Le logement pour groupes spéciaux

Les unités produites sous ce programme étaient destinées notamment à des groupes ayant besoin de refuges, d'hébergement temporaire et d'assistance. Les personnes âgées, les femmes victimes de violence, les personnes handicapées mentalement et physiquement, les enfants perturbés émotionnellement, les personnes suivant des cures de désintoxication pour alcool ou drogue, ont eu la priorité dans ce programme. Son financement ressemblait à celui du 56,1 sauf que les coûts d'hébergement des résidences étaient absorbés à frais partagés par les provinces et le fédéral à travers les programmes d'assistance publique. De 1979 à 1984, 14 468 unités ont été construites au Canada, représentant 12 p. 100 de l'ensemble de la construction du logement social.

■ Le supplément de loyer

Ce programme offre une assistance financière absorbée également par le fédéral et les provinces, réduisant à environ 25 p. 100 la part du budget que les familles à faibles revenus consacrent au logement.

Les modalités de calcul du revenu ajusté et le pourcentage du budget varient selon chaque province.

Selon le tableau suivant, les femmes seules ou avec enfants représentaient la principale clientèle du logement social au Canada.

Répartition des bénéficiaires de logements sociaux selon le type de ménage

Type de ménage	Logement public 1981	Programme de supplément de loyer 1981	Logement sans but lucratif et coopératif 1978-1981
Individus - homme	5,7	11,7	8,7
- femme	36,3	46,4	26,9
Familles, sans enfants	10,0	10,3	17,9
Familles, avec enfants	19,6	4,5	29,2
Parents uniques			
- homme	0,7	0,2	1,3
- femme	25,8	25,4	13,8
Autres	1,9	1,5	2,2
Total des femmes	62,1	71,8	40,7

Source : Société canadienne d'hypothèque et de logement, enquête sur les occupants de logement social, 1981. (Données non publiées.)

■ Le logement public

On comptait au Canada 202 980 unités de logement public, dont la moitié se trouve en Ontario. Ce type de logement est essentiellement destiné aux personnes à faibles revenus. La plupart de ces unités sont la propriété des provinces avec des subsides partagés également par les provinces et le fédéral.

LA NOUVELLE POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT DE 1985 : EFFETS PRESSENTIS[41]

Afin de réduire le déficit fédéral et de destiner d'abord l'argent des programmes de logement social aux personnes dans le besoin, le gouvernement fédéral présentait une nouvelle politique en 1985. Celle-ci s'inspire d'ailleurs en grande partie des recommandations du rapport Nielsen.

Le rôle accru des provinces

Le gouvernement fédéral a transformé son programme 56,1, jugé trop coûteux. Il concentre désormais ses efforts sur le financement du logement privé sans but lucratif (dont les coopératives pour personnes à faibles revenus), le supplément de loyer, la remise en état des logements, les programmes de logement pour les gens en milieu rural et en milieu autochtone (voir liste des programmes en annexe).

En outre, la nouvelle orientation nationale en matière de logement prévoit désormais une entente cadre où tous les programmes de logement social font l'objet d'une négociation fédérale-provinciale et où la participation financière du gouvernement central est désormais conditionnelle à celle des provinces, à raison d'un minimum de 25 p. 100. Ainsi, les deux paliers de gouvernement décident conjointement, selon les sommes engagées, du nombre d'unités à construire, et assurent ensemble la planification et la gestion des programmes. Les provinces, quant à elles, peuvent décider de se prévaloir ou non de certains programmes. Certaines provinces, par exemple, laissent au fédéral seul le soin de pourvoir au logement autochtone en milieu urbain. La Colombie-Britannique, par exemple, n'a pas souscrit au programme de rénovation des logements.

Les organismes engagés à la base dans le développement communautaire, celui du logement coopératif et sans but lucratif, pressentent de sérieux effets à cette nouvelle approche. On craint notamment que l'abandon du rôle de leader assumé par le gouvernement fédéral selon les anciennes dispositions

du programme 56,1 n'accentue davantage les disparités régionales déjà fortes au chapitre du logement :

> " Laisser l'administration des programmes nationaux à dix compétences différentes signifie, étant donné l'instabilité des priorités politiques et idéologiques, que des personnes aux prises avec un certain type de problème de logement pourraient connaître un sort différent selon qu'elles vivent, par exemple, à Vancouver, Winnipeg, Toronto ou Halifax ".[42]

Ce sont donc les femmes des régions périphériques ou des provinces pauvres qui risquent d'être pénalisées, car le logement social construit ces dernières années provenait surtout des programmes administrés par le fédéral.

Il semble d'ailleurs que la crise du logement prenne déjà des proportions beaucoup plus grandes du fait que le gouvernement central n'y joue pas un rôle aussi actif qu'auparavant[43].

À Charlottetown (Î.-P.-É.), 500 personnes âgées sont en liste d'attente pour un total de 325 unités municipales de logement public pour personnes âgées, toutes ces unités étant d'ailleurs occupées. Des 1 200 familles monoparentales de Charlottetown, 700 touchent des prestations d'assistance sociale et les trois quarts sont locataires, donc probablement soumises aux fluctuations du marché et aux augmentations du prix du loyer.

À Saint-Jean (Terre-Neuve), 700 familles attendent pour être admises dans les 2 000 unités d'habitation publique déjà occupées.

À Halifax, on évalue à 2 000 le nombre d'unités devant être construites pour répondre aux besoins de logement des familles à faibles et moyens revenus, c'est-à-dire inférieurs à 30 000 $ par année.

Les organismes du milieu craignent aussi que les acquis des dix dernières années dans la conception d'habitat collectif ne s'estompent. Certains gouvernements provinciaux sont peu sensibles au développement du logement coopératif et mettront davantage l'accent sur le logement public. Si c'est l'économie des coûts qui prime dans la construction, peut-être laissera-t-on peu de place au design, à l'aménagement spatial adapté aux besoins spécifiques des occupants, notamment à ceux des familles monoparentales. Les quelques efforts en ce sens encouragés par la SCHL ne trouveront pas place au développement.

Les ententes fédérales avec chacune des provinces sont trop récentes pour savoir quels groupes sociaux recevront la priorité dans l'accès au logement social. Est-ce que toutes les nouvelles formes de la famille y trouveront leur place? Voilà des questions sur lesquelles il faudrait se pencher pour mesurer les effets réels des nouvelles orientations.

Ajoutons que certaines associations autochtones ont réagi vivement à la nouvelle politique fédérale. Le président de la Fédération des Métis du Manitoba a dénoncé l'obligation pour les Autochtones de négocier avec les provinces et le fédéral leurs besoins de logement. Selon lui, les seuils de revenus définis par la SCHL pour l'admissibilité aux programmes sont trop peu réalistes, les normes de construction ne tiennent plus compte des besoins du milieu autochtone, enfin les ententes tripartites (provinces-fédéral-Autochtones) ajoutent à la complexité administrative des réserves[44].

Les nouvelles exigences de la SCHL : trop de personnes sont laissées pour compte

Outre les problèmes soulevés par l'apparition de dix programmes différents concernant le logement social, les nouvelles exigences de la SCHL elles-mêmes en limitent trop sévèrement l'accès.

Pour être considérés comme ayant des besoins impérieux de logement, des individus ou des familles doivent se qualifier de deux façons :

- correspondre aux seuils de revenus établis par la SCHL;

- devoir consacrer 30 p. 100 et plus de son budget pour pouvoir se loger adéquatement dans sa région; ou dépenser moins de 30 p. 100 mais occuper un logement non adéquat étant donné les seuils de loyers convenables.

La plupart des organismes voués à la promotion de meilleures conditions de logement pour les Canadiens contestent les seuils d'admissibilité jugés beaucoup trop bas, qui ne reflètent pas ce qu'il en coûte réellement pour se loger. On s'interroge donc sur la méthode de calcul de ces seuils. (Voir l'annexe II présentant les seuils d'admissibilité pour les principales villes du Canada.)

L'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme demandait d'ailleurs en mai dernier à la SCHL de réviser sa méthode de calcul dans l'établissement de ces seuils et de consulter l'Association pour ce faire[45]. L'Association demande également à la SCHL de tenir compte, dans le calcul du coût moyen des loyers vacants d'une région donnée, non seulement du nombre de logements disponibles, mais de la qualité de ces logements en termes d'espace, de salubrité, de caractéristiques. Ce taux de vacance est un facteur important de calcul dans la détermination des seuils d'admissibilité.

Une autre critique formulée à l'égard du calcul des seuils tient au fait que la SCHL considère le nombre de personnes dans le ménage mais pas la composition sociale du ménage : âge, sexe, degré de parenté des occupant-e-s. Ainsi, une famille de quatre personnes dont une mère, deux filles âgées de 5 et 12 ans, et un garçon de 7 ans, requiert aisément trois chambres à coucher. La SCHL pourrait sous-estimer ce besoin si elle s'appuie uniquement, dans son évaluation, sur le nombre de personnes.

À Ottawa, le paiement d'un appartement de trois chambres à coucher convenable requerra des revenus annuels plus élevés que les 21 500 $ considérés par la SCHL, pour s'en tenir à la marge de 30 p. 100 du budget que l'on doit normalement consacrer au logement. Le bas niveau de revenus nécessaire pour être admissible aux programmes de logement social fait en sorte que la formule coopérative, où le prix des loyers est plus stable, est moins accessible aux gens.

À Edmonton, les ménages qui gagnent entre 21 000 $ et 26 000 $, compte tenu qu'ils n'appartiennent pas aux groupes jugés dans le besoin, devront payer 37 p. 100 de leurs revenus s'ils veulent adhérer à la formule coopérative, là où les unités coûtent environ 650 $ par mois pour trois chambres à coucher[46].

À Montréal, des approximations laissent entendre que 80 p. 100 de la clientèle éventuelle des coopératives serait exclue selon les nouveaux critères. Il s'agit surtout des ménages dont les revenus sont jugés trop élevés pour avoir droit à l'aide gouvernementale, mais trop bas pour que ces personnes puissent se loger convenablement sans dépenser plus de 30 p. 100 de leurs revenus.

La Fondation de l'habitation coopérative du Canada a dénoncé récemment le fait que les sommes d'argent consacrées par le gouvernement fédéral au logement coopératif sont moindres que prévues. Trois mille deux cents unités d'habitation coopérative seront construites en 1986, soit 50 p. 100 de moins qu'en 1982[47].

La sévérité des seuils de revenus établis par la SCHL s'applique à l'ensemble des programmes. Ajoutons enfin que la SCHL limite à 10 p. 100 le nombre d'unités qu'elle est prête à financer pour les groupes aux besoins spéciaux, parmi lesquels trouvent les femmes victimes de violence. Mais il revient aux provinces de décider de la proportion d'unités consacrées à l'un ou l'autre de ces groupes spéciaux, soit les personnes âgées, les personnes handicapées, etc. Donc, des effets sérieux de cette nouvelle orientation sont à prévoir pour le développement du réseau des services destinés aux femmes victimes de violence si les provinces n'en font pas toutes une priorité, comme l'Ontario.

Nous n'entrerons pas dans le détail des effets potentiels de toutes les nouvelles dispositions de la SCHL. Cependant, ces quelques exemples indiquent qu'un nombre important de personnes à faibles et moyens revenus seront laissées pour compte et n'auront pas droit aux programmes de logement social.

Ainsi, à Winnipeg, par exemple, une personne ayant des revenus de 12 090 $ aura droit à l'assistance pour le programme d'aide à la remise en état de logements (PAREL). La voisine ou le voisin qui reçoivent 13 100 $ en sont exclus pour une différence de revenus très mince.

En fait, ces critiques ou considérations sont importantes du point de vue des femmes et des personnes qui souhaitent bénéficier des programmes de logement social. Ceci permet de voir si les calculs de la SCHL sont réalistes et s'ils reflètent ou non ce qu'il en coûte à une famille pour se reloger convenablement dans une région. Il est essentiel de suivre de très près les conséquences de ces nouveaux seuils d'admissibilité et de connaître les caractéristiques socio-économiques des groupes laissés pour compte.

LA PLACE DES FEMMES
DANS LES FORMES NOUVELLES DE LOGEMENT :
LES ACQUIS, LES LIMITES ET LES POSSIBLES

Comme nous l'avons vu au cours de ce texte, les femmes seules ou chefs de familles ont des besoins de logement et comptent sur l'assistance gouvernementale en plus grand nombre que les autres composantes de la société. Par contre, le bassin de loyers à prix modique diminue tandis qu'augmente le besoin de logements subventionnés. Plus sensibles aux changements de l'aménagement urbain, les femmes doivent donc trouver sans délai des logements convenables et jouir d'une stabilité quant au prix du loyer. La construction de logements sociaux s'avère être la réponse à long terme la plus prometteuse, bien plus que les allocations au logement qui ne suppléent pas à la pénurie de logements à bas prix.

Le programme de logement sans but lucratif et coopératif d'avant 1986, même s'il n'a profité qu'à 33 p. 100 des ménages à faibles revenus, s'est avéré néanmoins une formule nouvelle intéressante par rapport aux tours de HLM des années 1970. Les femmes bénéficiaires contrôlent et gèrent davantage leur habitat; elle façonnent l'environnement pour qu'il corresponde à leurs besoins et à leurs expériences spécifiques.

Depuis la première coopérative de logement réservée uniquement aux femmes, fondée à Toronto en 1979, d'autres sont apparues, notamment dans la région montréalaise. La responsable d'une de ces coopératives pour familles monoparentales à bas revenus nous décrivait en ces termes l'expérience reçue : " J'habitais un immeuble. Quand le propriétaire a décidé de vendre, on a racheté en coop. Cela nous évitait d'aller dans les HLM. Dans cette maison on est parmi le monde, dans un vrai quartier. Le coût du loyer y est plus stable ". Cependant, cette administratrice de coopérative insistait sur le fait que le logement coopératif demande du temps. " C'est un mode de vie, il faut se former à la formule coopérative et à ses exigences ".

Les effets pressentis des nouvelles orientations de la politique du logement peuvent, comme nous l'avons vu, ralentir l'expansion du mouvement coopératif. Par ailleurs, si le logement public refait surface selon ses caractéristiques d'autrefois (concentration territoriale des gens à faibles revenus, détérioration du milieu social), c'est le contrôle administratif exercé par les bénéficiaires qui risque de disparaître.

La formule coopérative demande du temps et de la concertation pour les personnes qui y adhèrent mais elle peut être source de formation et de développement économique. En fait, bien des femmes ont appris à jouer un rôle actif dans la gestion de leur édifice, dans la prise de décision et dans l'administration financière de leur habitation. De plus, elles ont joué un rôle grandissant dans les fédérations locales et nationales du logement coopératif. On les retrouve aussi au sein de groupes de ressources techniques, nés pour assister les coopératives nouvellement formées dans leur démarche d'assistance financière et de gestion coopérative.

> L'expérience que leur a procurée l'autogestion et le travail rémunéré qu'elles ont effectué à titre de coordonnatrices de projets coopératifs ont en effet ouvert à bien des femmes de nouveaux emplois et de nouvelles perspectives professionnelles.[48]

Historiquement, les femmes ont joué un rôle de sensibilisation dans la mise à jour des besoins pour des groupes spéciaux, tels que les personnes âgées, les femmes victimes de violence. Elles ont travaillé pour que se développent des structures adaptées et en nombre suffisant.

Pourtant, la philosophie, les critères d'admissibilité et l'orientation des programmes de logements sociaux sont lents à prendre en considération les changements dans la composition de la famille canadienne et l'expérience des femmes à différentes phases de leur vie. Il faut donc qu'elles soient associées de très près à l'élaboration des programmes de logement social puisqu'elles en sont les principales consommatrices.

Enfin, toute diminution des budgets et toute lenteur à construire des logements sociaux au Canada, selon des formules innovatrices, laisse non seulement des individus et des familles dans des conditions de vie inacceptables, mais a des conséquences négatives dont les effets socio-économiques se mesurent à long terme.

ANNEXE I

ORIENTATION NATIONALE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT LISTE DES PROGRAMMES

Logement social

- Programme de logement sans but lucratif
- Programme de logement pour les Autochtones en milieu urbain
- Programme de supplément de loyer

Remise en état des logements

- Programme d'aide à la remise en état des logements - Propriétaires - occupants

- Programme d'aide à la remise en état des logements - Propriétaires - bailleurs

- Programme d'aide à la remise en état des logements pour les handicapés

Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones

- Programme d'accession à la propriété et de logement locatif pour les ruraux et les Autochtones

- Programme de démonstration de logement pour les ruraux et les autochtones

- Programme de réparations d'urgence

Programme des coopératives d'habitation

Programme de titres hypothécaires

ANNEXE II

QUELQUES EXEMPLES DES SEUILS DE REVENUS DES MÉNAGES AYANT DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT SELON LA SCHL (1986)

	TAILLE DU MÉNAGE			
Zone géographique	1 personne	2 personnes	3-4 personnes	5 personnes et plus
Saint-Jean (Terre-Neuve)	15 000 $	18 000 $	20 000 $	22 000 $
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)	13 000	14 500	17 000	18 000
Halifax (Nouvelle-Écosse)	14 000	17 000	21 000	24 000
Sydney (Nouvelle-Écosse)	13 000	14 500	16 000	18 000
Saint John (Nouveau-Brunswick)	13 000	14 500	16 000	17 500
Fredericton (Nouveau-Brunswick)	14 500	15 500	18 000	21 000
Moncton (Nouveau-Brunswick)	13 000	14 500	16 000	18 500
Montréal (Québec)	13 000	15 000	17 500	19 000
Québec (Québec)	13 000	16 000	18 000	20 000
Hull (Québec)	13 000	17 500	20 500	23 000
Trois Rivières (Québec)	13 000	14 500	16 000	17 500
London (Ontario)	13 000	14 500	17 500	21 500

	TAILLE DU MÉNAGE			
Zone géographique	1 personne	2 personnes	3-4 personnes	5 personnes et plus
Kitchener (Ontario)	13 000	14 500	16 500	20 000
Toronto (Ontario)	15 500	23 000	27 500	30 500
Sudbury (Ontario)	13 000	14 500	16 500	18 500
North Bay (Ontario)	13 000	14 500	16 500	17 500
Thunder Bay (Ontario)	13 000	15 500	19 500	21 500
Ottawa (Ontario)	14 000	17 500	21 500	25 500
Winnipeg (Manitoba)	13 000	15 500	19 000	23 500
Brandon (Manitoba)	13 000	15 000	18 500	20 000
Saskatoon (Saskatchewan)	13 000	14 500	18 000	21 000
Regina (Saskatchewan)	13 000	15 500	19 000	23 000
Calgary (Alberta)	13 000	16 000	20 500	23 000
Edmonton (Alberta)	13 000	16 000	19 000	21 000
Victoria (Colombie-Britannique)	13 000	15 000	19 500	23 500
Prince Rupert (Colombie-Britannique)	13 000	15 500	17 500	21 000
Whitehorse (Yukon)	13 000	16 500	18 500	20 500
Yellowknife (T.N.-O.)	22 000	26 000	29 000	34 000

ANNEXE II (suite)

PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS

Taile du ménage nombre de personnes	Normes nationales revenus annuels bruts admissibles
1	13 000 $ et moins
2	15 500 $
3-4	19 000 $
5 et plus	23 500 $

NOTES

1. Organisation des Nations Unies, **La Charte internationale des droits de l'homme** (New York : 1978, réimprimé à Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981), n° de catalogue S2-901/1980F, p. 9.

2. John E. Cox, "1987 International Year of Shelter for the Homeless", **Canadian Housing/habitation canadienne**, vol. 3, n° 2 (Été 1986), p. 14.

3. Société canadienne d'hypothèques et de logement, **Orientation nationale de la politique du logement** (Ottawa : 1985), p. 7.

4. Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Groupe d'étude, **Le logement**, série Services au public (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), n° de catalogue CP32-50/13-1985F, pp. 20-21.

5. Conseil national du Bien-être social, **Les seuils de pauvreté de 1986** (Ottawa : 1986).

6. Conseil national du Bien-être social, **Profil de la pauvreté** (Ottawa : 1985), p. 18; voir également Mary Anne Burke, "Structures familiales : la diversité s'installe", **Tendances sociales canadiennes** (été 1986), n° de catalogue 11-008F, pp. 6-10.

7. Conseil national du Bien-être social, **Profil de la pauvreté**, p. 19.

8. Cassie Doyle, "Home Sweet Home? Housing for Women", préparé pour le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (novembre 1984), p. 5.

9. Société canadienne d'hypothèques et de logement **Relevé des appartements inoccupés immeubles de six logements et plus** (Ottawa : 1985), Tableau 1, " Taux d'inocupation dans les immeubles d'appartements d'initiative publique et privée, de six logements et plus, dans les régions métropolitaines, 1977-1985 ".

10. Société canadienne d'hypothèques et de logement, **Évaluation du programme de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56,1 de la loi nationale sur l'habitation** (Ottawa : 1983), p. 269.

11. Canada, Statistique Canada, **Portrait statistique des femmes au Canada** (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), n° de catalogue 89-503F, p. 7.

12. Fran Klodawsky, Aron Spector et Damaris Rose, **Single Parent Families and Canadian Housing Policies : How Mothers Lose** (Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1985).

13. Fran Klodawsky et Aron Spector, " La politique de l'habitation, politique implicite de la famille : le dossier des familles dirigées par la mère ", **Transition**, vol. 16, n° 2 (juin 1986), pp. 6-8.

14. Jacquie Miller, "Empty-Nest Mothers Need Housing : Study", **The** Ottawa **Citizen**, 6 novembre 1986.

15. Guylaine Sirard et al., **Des mères seules, seules, seules,** une **étude sur la situation des femmes cheffes de famille monoparentale du Centre-Sud de Montréal** (Montréal : Groupe de recherche auprès des femmes cheffes de famille, 1986), pp. 61-67.

16. Damaris Rose et Céline Le Bourdais, " Compilations spéciales du recensement de 1981 ", étude préparée pour INRS-Urbanisation, citée par Louise Levac et Suzanne LaFerrière dans " Les dangers de la chaise musicale ", **La vie en rose**, n° 38 (octobre 1986), p. 30

17. Pat McNenly et Paul Watson, "Anxiety, Gouging Rife in Rental Market", **The Toronto Star**, 18 août 1986.

18. Ontario, Comité pour l'égalité d'accessibilité au logement, **Submission To The Social Assistance Review Committee** (Toronto : 24 novembre 1986), p. 3.

19. Comité Logement Rosemont, **Femmes et logement : résumé du rapport de l'enquête discrimination, harcèlement et harcèlement sexuel** (Montréal : 1986).

20. Aileen D. Ross, **The Lost and the Lonely : Homeless Women in Montreal** (Montréal : McGill University Printing Services, 1982), p. 121.

21. Claudette Godley, "Housing and Homeless Women : Choice or Policy?" **Canadian Housing/habitation canadienne**, vol. 3, n° 2 (Été 1986), pp. 34-35.

22. Lindalee Tracey, "Homeless Women : Life of Violence and Despair", **The Gazette**, 27 septembre 1986.

23. Renée Rowan, " Une première à Montréal, une clinique de désintoxication pour les itinérantes ", **Le Devoir**, 6 octobre 1986.

24. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, **Les femmes et la pauvreté**, feuille de données (Ottawa : 1985).

25. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, **Vieillir au féminin**, feuille de données (Ottawa : 1985).

26. Canada, Statistique Canada, **Dépenses des familles au Canada 1982** (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), n° de catalogue 62-555, Tableau 12, p. 2.33.

27. Conseil national du Bien-être social, **Soixante-cinq ans et plus : rapport du Conseil national du Bien-être social sur les revenus des personnes âgées** (Ottawa : 1984), p. 18.

28. Women for the Survival of Agriculture, **Quelle est votre valeur? Une étude sur la contribution économique des agricultrices de l'est de l'Ontario à l'exploitation des fermes familiales**, étude soumise à la Deuxième conférence nationale des femmes en agriculture, Charlottetown, Î.-P.-É., 21-24 novembre 1985, pp. 42-43.

29. Pat McInnis, "Cabin Fever : Northern Women and Mental Health", **Women and Environments**, vol. 8, n° 1 (Winter 1986), pp. 4-6.

30. Sauf indication contraire, les renseignements de cette section proviennent du document Canada, Statistique Canada, Direction de la statistique des ménages et du recensement, **Profil de la population féminine autochtone recensement du Canada de 1981** (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984 n° de catalogue 92-x-511 (F), pp. 29-38.

31. Alma Estable, **Les immigrantes au Canada – faits actuels**, document de référence rédigé à l'intention du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (Ottawa : CCCSF, 1986), p. 15.

32. Lilith Research Consultants, **Mental Health Service Needs of Immigrant Women in Ottawa-Carleton**, étude préparée pour Ottawa-Carleton Immigrant Services Organization (Ottawa : 1985), p. 42.

33. Société canadienne d'hypothèques et de logement, **Évaluation du programme de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56,1 de la loi nationale sur l'habitation**, p. 134.

34. Harry MacKay et Catherine Austin, **Single Adolescent Mothers in Ontario** (Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1983), pp. 28-34.

35. Harry Mackay et Catherine Austin, **Single Adolescent Mothers in Ontario**, p. 83.

36. Home for Teen Moms Aims to Break Poverty Cycle", **The Ottawa Citizen**, 27 septembre 1986.

37. Linda MacLeod, **La femme battue au Canada : un cercle vicieux** (Ottawa : Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1980).

38. Données provenant de : Canada, Santé et Bien-être social Canada, Centre national sur la violence dans la famille.

39. Dona Florelle, "Housing Plan for Abused Moms, Welcomed", **The Toronto Star**, 24 septembre 1986.

40. Sauf indication contraire, les renseignements de cette section proviennent de : Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Groupe d'étude, **Le logement**.

41. Sauf indication contraire, les renseignements suivants proviennent de : Société canadienne d'hypothèques et de logement, **Orientation nationale de la politique du logement**.

42. David Hulchanski, "Will Housing Program be Sawn up", **The Globe and Mail**, 16 août 1985.

43. " La crise du logement : elle a affaibli de façon considérable les conditions de vie de milliers de familles à revenu faible et moyen de l'est du Canada ", **L'Événement**, vol. 9, n° 4 (juin-juillet 1986), pp. 20-23.

44. Yvon Dumont, "Rural and Native Housing Policy Changes : Ineffective and Immoral", **Canadian Housing/habitation canadienne**, vol. 3, n° 3 (Automne 1986), p. 18.

45. Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme, **Résolutions** (Ottawa : 1986).

46. Lynn Hannley, Communitas Inc. **Core Need and Its Application, Background Discussion Paper** (Ottawa : Fondation de l'habitation coopérative du Canada, 1986).

47. John Cruickshank "Ottawa Assailed on Co-op Housing", **The Globe and Mail**, 8 décembre 1986.

48. Joan C. Simon, "Women and The Canadian co-op Experience – Integrating Housing and Economic Development", **Women and Environments**, vol. 8, n° 1 (Hiver 1986), p. 11.